

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

LE RISQUE PROFESSIONNEL

ET LES

OUVRIERS ET EMPLOYÉS de l'Etat, des Départements et des Communes

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 7 Juin 1912, à 2 heures

PAR

GEORGES COHENDY

DOCTEUR EN DROIT (SCIENCES JURIDIQUES)

DIRECTEUR DE CONFÉRENCES A LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

Président : M. PIC.

Assesseurs : { MM. JOSSERAND.
BROUILHET.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULIER, 13

1912

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

MM.

CAILLEMER, C. ✱, I. ☞, Doyen honoraire, correspondant de l'Institut.

THALLER, ✱, I. ☞, professeur honoraire.

AUDIBERT, I. ☞, professeur honoraire.

FLURER, I. ☞, doyen, professeur de Droit civil.

JOSSERAND, I. ☞, professeur de Droit civil, assesseur du Doyen.

GARRAUD, I. ☞, professeur de Droit criminel.

APPLETON (Charles), I. ☞, professeur de Droit romain.

COHENDY, O. ✱, I. ☞, professeur de Droit commercial.

PIC, I. ☞, professeur de Droit international public.

APPLETON (Jean), I. ☞, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, A. ☞, professeur d'Histoire générale du Droit français.

BOUVIER, I. ☞, professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, I. ☞, professeur d'Histoire du Droit public et de Droit administratif.

BROUILHET, I. ☞, professeur d'Économie politique.

HUVELIN, I. ☞, professeur de Droit romain.

LÉVY, I. ☞, professeur de Droit civil.

GONNARD, A. ☞, professeur d'Histoire des Doctrines économiques et d'Économie politique.

BOUVIER-BANGILLON, I. ☞, professeur de Procédure civile.

BECQ (J.), I. ☞, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

Président : M. PIC.

Assesseurs : { MM. JOSSERAND.
BROUILHET.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE RISQUE PROFESSIONNEL

ET LES

OUVRIERS ET EMPLOYÉS de l'Etat, des Départements et des Communes

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 7 Juin 1912, à 2 heures

PAR

GEORGES COHENDY

DOCTEUR EN DROIT (SCIENCES JURIDIQUES)

DIRECTEUR DE CONFÉRENCES A LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON



Président : M. PIC.

Assesseurs : { MM. JOSSERAND.
BROUILHET.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULIER, 13

1912



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

L'extension du rôle de l'Etat, des départements, des communes s'affirme chaque jour davantage. L'Etat multiplie ses interventions ; jadis la préparation de la guerre, l'administration de la justice retenaient à peu près seules ses efforts ; aujourd'hui son activité a englobé le domaine privé et industriel. L'intérêt général le pousse à diriger lui-même certaines entreprises d'utilité publique. Des nécessités fiscales l'orientent vers les monopoles : de quelle autre façon faire face aux dépenses sans cesse grandissantes, si du moins l'on a scrupule de ne pas augmenter outre mesure des impôts déjà trop lourds ? Aussi avons-nous vu l'Etat assumer la direction de nombreux services, gérer les postes et télégraphes, exploiter des lignes de chemin de fer, exécuter de grands travaux, construire des ports, des docks, songer encore à de nouveaux monopoles.

Le département, la commune surtout suivent la même évolution.

Le département accroît ses services, et particulièrement

ceux relatifs aux voies de communication, à l'assistance.

Quant à la commune, grâce à l'abandon des campagnes et l'exode vers les villes, elle voit se concentrer en elle une population de plus en plus dense. Dans la même proportion se développent les besoins collectifs d'hygiène, de vicinalité, d'enseignement, d'assistance. Or, des économies, si minutieuses soient-elles, ne parviendraient pas à les satisfaire. Les ressources nouvelles nécessaires ne peuvent être demandées aux impôts municipaux, qui ont atteint, en France, leur limite extrême. Force est donc de se tourner vers le commerce et l'industrie. C'est ce qu'ont fait les municipalités qui ont, sur une très large échelle, substitué au système de la concession celui des régies directes, et qui ont institué ce qu'on appelle, assez inexactement d'ailleurs, le socialisme municipal (1). La municipalisation s'étend aux branches les plus imprévues de l'activité industrielle ou commerciale : n'a-t-on pas vu des villes se faire imprimeurs, menuisiers, marchandes de savon, de vêtements, de gaz ou d'électricité, fabricantes d'appareils de chauffage, de dynamos, de briques, de pavés, directrices de brasseries, d'exploitations de bains de mer, etc... (2).

(1) Em. Bouvier, *Les Régies municipales*, Paris 1910, p. 79 et s.

(2) Em. Bouvier, *op. cit.*, p. 40. — Mais notons bien que cette large extension des attributions industrielles et commerciales des communes n'est exacte qu'à l'étranger, en Italie, en Allemagne, aux États-Unis, en Suisse, en Belgique, surtout en Angleterre, le pays choisi du municipalisme, qui nous fournit les exemples les plus curieux. En France, le

L'Etat, le département, la commune sont ainsi devenus les plus gros patrons. Les statistiques nous le montrent : ils dirigeaient, en 1908, 12.919 établissements, comprenant 191.490 ouvriers ou employés (1) ; en 1909, 12.098 établissements, avec un personnel de 103.232 ouvriers (2) ; en 1910, 10.294 établissements, où l'on comptait 104.313 ouvriers (3).

Quelles sont les obligations de ces patrons particuliers, privilégiés même, au dire de certains ? Nous nous bornerons à rechercher la solution de cette question au point de vue plus spécial de la responsabilité des accidents du travail. Les statistiques, ici encore, sont significatives :

mouvement a été enrayé par le Conseil d'État qui, en vue de restreindre les exploitations de l'État, invoque le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, qu'il prétend menacé. Nos communes sont un peu de perpétuelles mineures, n'ayant qu'une initiative médiocre, qu'une activité réduite. Si elles exploitent souvent les services des eaux, installent des usines électriques, plus rarement des usines à gaz, il n'existe encore chez nous ni des services de transport dirigés par les villes, ni des boulangeries, boucheries ou pharmacies municipales : la jurisprudence s'y est opposé. — Pour le développement de cette idée et les références jurisprudentielles, cf. : Pic, *Traité de Législation industrielle*, Paris, 1909, 3^e édit., nos 668 et 669, et les notes.

(1) Extrait du Rapport présenté au Président de la République le 3 octobre 1909 par les membres de la Commission supérieure du travail (*Bulletin de l'Office du Travail*, 1909, p. 1210).

(2) *Rapports sur l'application des lois réglementant le travail en 1909*, p. 372, 373.

(3) *Rapports sur l'application des lois réglementant le travail en 1910*, p. 438, 439.

en 1908, sur 354.027 accidents, on relève 3.910 accidents dans le service de l'Etat, des départements et des communes (1); en 1909, sur 383.249, 4.122 (2); en 1910, sur 412.278, 4.321 (3), c'est-à-dire une proportion légèrement supérieure à un pour cent.

Ces chiffres seuls ne suffisent-ils pas à indiquer la portée nettement pratique, le réel intérêt que peut présenter l'étude du risque professionnel relativement aux ouvriers et employés de l'Etat, des départements et des communes ?

(1) *Bulletin de l'Office du Travail*, 1909, p. 756.

(2) *Rapports sur l'application des lois réglementant le travail en 1909*, p. 418, 419.

(3) *Rapports sur l'application des lois réglementant le travail en 1910*, p. 500, 501.

CHAPITRE I

HISTORIQUE

**Jurisprudence du Conseil d'État antérieure à la loi
de 1898.**

Avant la promulgation de la loi du 9 avril 1898, les accidents dont pouvaient être victimes les ouvriers durant leur travail étaient soumis au droit commun. « Pas de responsabilité sans faute », telle était l'expression d'une théorie très généralement admise, classique.

La situation du demandeur en indemnité était dès lors souvent précaire. Il devait administrer une preuve délicate, démontrer la faute, et la faute subjective, de celui qui avait été la cause du préjudice, son imprudence, sa culpabilité.

Et le fardeau de la preuve était particulièrement lourd à l'égard des ouvriers victimes d'accidents, obligés de formuler des faits précis : danger de l'outillage, défectuosité de l'installation, absence quelconque de précau-

tions s'imposant à un « bon administrateur ». Tâche malaisée, depuis les transformations d'une industrie jadis encore dans l'enfance. Autrefois, l'artisan ne se servait que d'instruments rudimentaires, simples « prolongements de ses propres organes » (1) : qu'un accident se produise, et la cause, le plus souvent maladroite de l'ouvrier, apparaissait clairement, dégageant les responsabilités de chacun. Mais un large essor industriel avait substitué aux petits ateliers les grandes usines, aux primitifs outils des engins formidables : hauts-fourneaux, chaudières, laminoirs, dont le moindre attouchement pouvait être mortel. Le travailleur ne choisissait plus ses outils, il les subissait. De là une menace continuelle, un danger incompréhensible aussi : qui saurait discerner la cause de l'éclatement d'une chaudière, surtout lorsque l'explosion a tout détruit autour d'elle, ne laissant survivre aucun témoin ? L'accident était devenu « anonyme » (2).

Les difficultés de preuve s'augmentaient encore de ce que le travailleur devait s'attaquer désormais à de puissantes sociétés, d'immenses entreprises, disposant de capitaux considérables, capables de soutenir les procès les plus coûteux, se plaisant à les faire traîner en longueur. Et même, dans les services publics, il lui fallait engager la

(1) Cheysson, *Journal des Économistes*, 15 mars 1888, reproduit dans le rapport Tolain.

(2) Jossierand, *La Responsabilité du fait des choses inanimées*, 1897, p. 7.

lutte contre l'État, c'est-à-dire contre une personne aux ressources inépuisables, dont la solvabilité assurée permettrait de braver les frais élevés qu'occasionnait une procédure devant les tribunaux administratifs, seuls compétents. Comment, dans ces conditions, l'ouvrier n'aurait-il pas bien souvent abandonné le litige en cours d'instance ?

En fait, il se trouvait donc que le travailleur supportait presque tous les accidents. Pour éviter cet injuste résultat, plusieurs théories avaient été proposées.

MM. Sauzet et Labbé en France, Saintelette en Belgique, avaient émis simultanément le système de la responsabilité contractuelle, destiné à provoquer le renversement de la preuve (1). Ils dégageaient, du contrat de travail même, l'obligation pour le patron de veiller à la sécurité de l'ouvrier : si donc ce dernier est blessé, le patron sera censé n'avoir pas rempli son obligation ; il sera responsable, sauf preuve contraire de sa part.

D'autres auteurs avaient proposé d'étendre l'article 1386 du Code civil au-delà des limites qui lui étaient généralement assignées. Vice de construction, défaut d'entretien, ne sont-ce pas les seuls faits à établir pour engager la res-

(1) Sauzet, *De la Responsabilité des patrons*, dans *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1883, p. 596. — Labbé, *La Responsabilité délictuelle et contractuelle*, dans *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1886, p. 433. — Saintelette, *Responsabilité et Garantie*, 1884.

ponsabilité du propriétaire, non seulement d'une construction, mais de toute chose inanimée ?

Enfin une troisième théorie, celle du risque créé, plus radicale que les précédentes, reportait délibérément la responsabilité de tous les accidents dûs à des cas fortuits sur le compte de celui qui avait la direction générale de l'entreprise. Toute activité entraîne, avec des chances de gain, des risques de perte : à l'industriel donc à supporter les conséquences des accidents du travail dans l'usine qui lui permet, par ailleurs, de réaliser des profits.

Dans les entreprises privées, en France du moins, aucun de ces systèmes n'avait été franchement appliqué dans la pratique (1). Dans les services publics il en allait différemment.

(1) Le système de la responsabilité contractuelle ne fut jamais admis par nos tribunaux ; la Cour de cassation même en affirma l'inexactitude. La jurisprudence belge l'appliqua, mais de façon purement momentanée : Cass. belge, 8 janvier 1886, D. 1886.1.153 ; Gand, 18 juin 1887, S. 1889.4.1.

Notre jurisprudence tenta bien de généraliser l'article 1386, mais timidement et pas longtemps. Dans ce sens : Paris, 20 août 1877, S. 1878.2.48 ; Cass., 19 avril 1887, S. 1887.1.217 ; Paris, 19 mai 1893, D. 1897.1.435 ; plus tard encore, un dernier arrêt : Paris, 11 mars 1904, D. 1904.2.257.

Quant à la théorie du risque, les tribunaux ne la connaissaient pas à proprement parler. Il est vrai que, tout en admettant la seule théorie de la faute, ils l'élargissaient régulièrement ; grâce au système de la présomption de faute, ils faisaient supporter la charge de l'accident à tout patron ayant commis une négligence quelconque, alors qu'il n'y avait aucun lien de cause à effet entre le fait du patron et le dommage causé : ainsi un local est insuffisamment éclairé, en cas d'accident le patron

Dès 1848, l'idée du risque professionnel était émise, non pas, il est vrai, en faveur des ouvriers mêmes de l'État, mais en faveur des ouvriers embauchés par les entrepreneurs de travaux publics. Sous la monarchie de Juillet, le ministre des Travaux publics, M. Vivien, ancien président du Comité de législation du Conseil d'État, rendit son arrêté du 15 décembre 1848. Il s'y efforçait « d'assurer aux ouvriers employés dans le service des Travaux publics, et, le cas échéant, à leurs familles, les secours dont ils pourraient avoir besoin par suite d'accidents survenus ou de maladies contractées dans les travaux..... Les soins et les secours, expliquait-il, à donner aux ouvriers en cas de maladie ou d'accidents éprouvés pendant les travaux, constituent une charge réelle des entreprises, une dette imposée par les règles de droit aussi bien que par la loi de l'humanité ». D'après cet arrêté, remarquons-le, la maladie professionnelle était assimilée à l'accident industriel.

Le 21 juin 1895, par une décision hardie, originale, le Conseil d'État affirmait nettement, à l'égard des ouvriers de l'État, la théorie du risque professionnel.

était responsable ; ou bien le patron retient un ouvrier après la sortie de l'usine, la jurisprudence le déclarait responsable des accidents qui pouvaient survenir Dans ce sens : Douai, 11 nov. 1889, S. 1894.1.36 ; Orléans, 10 mai 1890, *Loi*, 7 juin 1890 ; Adde, Trib. civ. Bruxelles, 4 mai 1904, *Rev. belge des acc. du trav.*, 1904, 224. On a dit assez justement que cette jurisprudence préparait peut-être, annonçait l'apparition de la théorie du risque.

Il s'agissait d'un accident survenu dans les circonstances suivantes : un ouvrier à l'arsenal de Tarbes, occupé à forger un paquet de fer au marteau-pilon, reçut, à la main gauche, un éclat de métal qui détermina l'atrophie du membre. Il semblait n'avoir droit, légalement, à aucune pension. Il s'adressa donc au ministre de la Guerre, qui lui offrit une pension relativement réduite, et en tous cas à titre purement gracieux. L'ouvrier refusa et se pourvut devant le Conseil d'État.

M. le commissaire du Gouvernement Romieu présenta sur cette affaire des conclusions très complètes, très fortement motivées.

Il examine d'abord les différentes bases que les auteurs ont assigné à la responsabilité du patron ; il distingue la théorie de la faute délictuelle, celle de la responsabilité contractuelle, celle du risque. Et il constate que dans notre pays, en droit civil, la jurisprudence des Cours d'appel et de la Cour de cassation, résistant aux efforts isolés de certains tribunaux, se maintenait fermement sur le terrain de l'art. 1382 du Code civil. Il résume ainsi le système consacré :

- « Faute de l'ouvrier : pas de responsabilité du patron.
- Faute du patron : responsabilité.
- Accident anonyme : pas de responsabilité si l'ouvrier ne peut prouver aucune faute définie du patron. »

Dans l'espèce, une faute quelconque pouvait-elle être relevée de la part de l'ouvrier ? Non : aucune imprudence, aucune violation de règlements, aucune fausse manœuvre.

Pas de faute non plus de la part de l'État : forger un paquet de fer au marteau-pilon est, en métallurgie, un travail courant ; d'ailleurs les dimensions de la pièce n'avaient rien d'exagéré, et le marteau était d'un poids normal. « Donc, puisqu'il n'y a ni faute de l'ouvrier, ni faute de l'État, nous sommes bien en présence du fait de l'industrie, de l'accident anonyme, du risque professionnel résultant de l'emploi de machines dans des conditions normales. »

Dès lors, si l'on applique à l'accident la doctrine en vigueur devant les tribunaux civils, contestable d'ailleurs, mais acceptée, aucune indemnité ne saurait être accordée.

Mais convient-il, dans les rapports entre l'État et ses ouvriers, d'appliquer les règles du droit civil, surtout lorsque l'État ne se comporte pas comme un simple industriel, exerce un véritable service public ?

M. Romieu répond par la négative : ... « La jurisprudence du Conseil d'État et du Tribunal des conflits a toujours reconnu que la responsabilité de l'État vis-à-vis des tiers ou de ses agents pour dommages causés par les services publics n'était pas soumise nécessairement aux règles du droit commun. D'une part, en effet, les rapports qui existent entre l'État et ses agents ne sont pas régis par les dispositions du Code civil relatives au contrat de louage ; d'autre part, la responsabilité qui peut incomber à l'État par le fonctionnement de ses services n'est pas réglée par les articles 1382 et suivants du même code, car elle varie selon les besoins de ces services publics,

l'appréciation de l'intérêt public et des intérêts privés, les forces considérables dont dispose l'État et qui ne permettent pas de l'assimiler à un simple particulier, etc...

« La base de la responsabilité de l'État, tant vis-à-vis des tiers que de ses agents, n'est donc pas dans un texte positif du droit civil (art. 1710, art. 1382 et autres), mais dans un principe supérieur de justice duquel procèdent eux-mêmes les textes positifs que le juge civil a à appliquer. C'est donc une législation d'équité et non de droit écrit. (V. E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, t. I, p. 624).

« Les conséquences de cette doctrine sont, d'une part, que la compétence des tribunaux civils ne s'applique pas aux actions en responsabilité formées contre l'État pour les dommages de toute nature causés par l'exécution des services publics (Trib. des confl. 8 févr. 1873, D. P. 1873.3.20); d'autre part que la responsabilité de l'État peut être tantôt plus grande, tantôt moins grande que dans les litiges analogues régis par le droit civil. Cette responsabilité est quelquefois moindre, et peut même être nulle quand il s'agit de dommages causés par des actes de puissance publique, faits par le gouvernement en vertu de ses pouvoirs réglementaires de police dans l'intérêt général (Cons. d'Et., 23 juin 1882, Larbaud. — V. les conclusions de M. Le Vavasseur de Précourt, D. P. 1884.3.2.).

« Elle peut être au contraire plus grande dans certains cas; c'est ainsi que le Conseil d'État a reconnu qu'un

droit à indemnité pour dommages causés par l'exécution des travaux publics peut exister, même en l'absence de faute de la part de l'Administration, lorsqu'il s'agit de travaux de nature telle qu'ils ne peuvent se comparer à ceux qu'un particulier exécute sur son fonds dans les conditions en vue desquelles ont été édictées les dispositions du Code civil, notamment les art. 552 et 641. (V. 11 mai 1883, Chamboredon et les conclusions de M. Le Vavas seur de Précourt, D. P. 1884.3.121 ; 7 févr. 1890, Compagnie des Dombes, D. P. 1891.5.530) ».

Cette question de l'application des textes du droit civil à la responsabilité de l'Etat est essentielle. Même en dehors de son intérêt historique, elle pourrait présenter à l'heure actuelle un intérêt très réel. Il importe de l'examiner plus longuement.

Nous nous rangeons d'ailleurs à l'avis de M. Romieu. Les textes et l'interprétation présumée de la volonté du législateur semblent confirmer son opinion.

L'article 1382 du Code civil dispose ainsi : « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ». L'homme, est-ce le pouvoir public, l'administration, l'autorité centrale, est-ce l'Etat en un mot ? N'est-ce pas plutôt, et précisément, l'élément inverse, traditionnellement opposé : l'individu, la personne privée ?

Et si les rédacteurs du Code civil, étendant et déformant le sens des mots, avaient entendu soumettre l'Etat comme les particuliers aux articles 1382 et suivants du

Code civil, n'auraient-ils pas laissé transparaître leur intention par une formule quelconque ? n'en trouverait-on pas la trace dans les termes mêmes employés ? Or, dans la loi il n'y a rien qui puisse faire présumer cette intention. Il n'y a pas davantage dans les travaux préparatoires : que l'on consulte les travaux de la Section de Législation et du Conseil d'Etat, qu'on lise les différents rapports présentés, toutes les recherches seront vaines.

Chaque fois d'ailleurs qu'ils ont voulu appliquer aux administrations les règles réservées aux individus, ils ont jugé le fait assez digne d'attention pour estimer devoir s'en expliquer. Ils l'ont fait même lorsque l'Etat se rapproche de très près de la personne privée, lorsqu'il agit comme propriétaire : l'usage des bois et forêts, qui appartient le plus souvent à l'Etat, aux départements et aux communes, est soumis par l'article 636 du Code civil à des lois spéciales ; l'article 650 indique que les servitudes établies pour l'utilité publique ou communale sont régies par des lois et règlements particuliers. Et quand, par hasard, les pouvoirs publics sont soumis au droit commun, le législateur prend bien soin de le signaler, par exemple en ce qui concerne la prescription (article 2227).

Tant il est vrai qu'à moins de disposition contraire et expresse le Code civil ne contient que des règles de droit privé.

Ainsi, la responsabilité de l'Etat est distincte de celle des particuliers, donc étrangère aux dispositions des textes positifs du droit civil. On a dès lors le droit de s'en référer

rer, en toute indépendance, aux principes supérieurs d'équité. Et M. Romieu pense que la théorie du risque est seule conforme à ces principes :

...« Si donc l'Etat n'est pas lié par les textes du droit civil et par l'interprétation qu'en ont donnée les tribunaux ordinaires, il appartient au juge administratif d'examiner directement, d'après ses propres lumières, d'après sa conscience et conformément aux principes de l'équité, quels sont les droits et les obligations réciproques de l'Etat et de ses ouvriers dans l'exécution des services publics, et notamment si l'Etat doit garantir ses ouvriers contre le risque résultant des travaux qu'il leur fait exécuter. Nous estimons, quant à nous, qu'en l'absence d'un texte qui s'y oppose, la justice veut que l'Etat soit responsable, vis-à-vis de l'ouvrier, des dangers que lui fait courir sa coopération au service public.

L'Etat emploie des ouvriers à la confection des armes, des affûts, des canons, qui serviront à la défense du pays, qui sont nécessaires pour la protection directe et immédiate de l'ensemble des citoyens : il juge utile d'ériger ce travail industriel en un véritable service public. C'est le service public qui embauche, qui fournit les matières, qui installe les machines, qui règle les conditions de fonctionnement de l'atelier : si un accident se produit dans le travail et s'il n'y a pas faute de l'ouvrier, le service public est responsable et doit indemniser la victime.

Ajoutons qu'en ce qui concerne l'Etat, on n'a même pas à redouter l'objection — plus ou moins sérieuse —

tirée des frais excessifs qui pourraient, le cas échéant, grever l'industrie, en dehors d'un système d'assurance et de mutualité sagement organisé. L'Etat est en mesure de pourvoir aux charges que le risque professionnel peut faire peser sur lui, soit qu'il se fasse allouer, selon les besoins reconnus, les crédits nécessaires qu'on ne lui marchandera pas, soit qu'il établisse tel système d'assurance qu'il lui appartient d'instituer et pour lequel le concours du Parlement ne lui fera pas davantage défaut.

En résumé, la solution que nous vous proposons ne se heurte à aucune prohibition de la loi écrite, elle nous paraît au contraire découler des principes généraux de notre droit, en même temps qu'elle se trouve conforme aux règles de l'équité et de l'humanité... »

Faisant droit à ces conclusions, le Conseil d'Etat jugea que la responsabilité de l'Etat était en jeu, et le condamna à payer à l'ouvrier victime d'un accident du travail la somme annuelle de 600 francs à titre d'indemnité (2).

Sans doute, le Conseil d'Etat avait déjà, et à maintes reprises, condamné l'Etat à des dommages-intérêts vis-à-vis d'ouvriers ou de tiers victimes d'accidents survenus dans les manufactures nationales. Mais toujours jusqu'ici avaient été relevés à la charge des agents certains faits d'imprudence ou de négligence constituant des fautes (1).

(1) Conseil d'Etat, 21 juin 1895, D. 1896.3.65 ou S. 1897.3.33, avec une note de M. Hauriou.

(2) Cf. Conseil d'Etat, 8 mai 1874, Blanco, dans *Recueil des arrêts*

Dans notre espèce, au contraire, aucune faute à reprocher à l'Etat.

Aucune faute non plus d'ailleurs de la part de l'ouvrier. Nous sommes en présence d'un accident anonyme. Et c'est la limite extrême de la responsabilité de l'Etat : elle disparaît en cas d'imprudence de l'ouvrier, par exemple dans l'hypothèse où un ouvrier, pour déplacer des caisses de cartouches, s'est servi d'un câble trop fragile, qui n'avait pas été mis à sa disposition par l'administration (1).

Cette jurisprudence, que le Conseil d'Etat avait inaugurée d'un geste si audacieux, il la confirma par d'autres décisions. Un ouvrier à l'arsenal de Lyon, ayant été blessé dans une chute provoquée par l'exécution d'un travail commandé, sans qu'il y ait d'ailleurs à lui reprocher aucune faute, se vit accorder, en 1897, une indemnité correspondante à l'incapacité de travail dont il était atteint (2). En 1900, le Conseil d'Etat rendit un arrêt identique en faveur d'une ouvrière à la poudrerie nationale de Sevrans-Livry, blessée dans des circonstances analogues (3). En 1901, l'Etat fut à nouveau déclaré responsable de la mort d'un garçon employé dans un laboratoire de l'administration des douanes, ayant succombé à

du Conseil d'Etat, p. 416 ; 4 avril 1879, Guérin, *ibid.*, p. 283 ; juillet 1883, Suremain, 27 *ibid.*, p. 698.

(1) Conseil d'Etat, mars 1893, S. 1897.3.56.

(2) Conseil d'Etat, 24 déc. 1897, S. 1899.3.34.

(3) Conseil d'Etat, 25 mai 1900, *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1900, p. 364.

une asphyxie produite par le gaz : il était établi que l'accident ne pouvait être attribué à une négligence de la victime (1). Enfin, en 1904, une décision fut encore rendue dans ce sens au profit d'un ouvrier de la manufacture d'armes de Châtellerault, atteint, durant son travail, dans les mêmes conditions (2).

(1) Conseil d'État, 1^{er} fév. 1900, S. 1903.3.91.

(2) Conseil d'État, 12 fév. 1904, S. 1906.3.72.

CHAPITRE II

APPLICATION DE LA LOI DE 1898 AUX SERVICES PUBLICS

Depuis la mise en vigueur de la loi du 9 avril 1898, qui établit le principe du risque professionnel, une question préjudicielle se pose, précédant toute étude plus approfondie. Dès l'abord, il convient de rechercher si les ouvriers et employés de l'Etat, et, par analogie, du département et de la commune sont bien soumis à cette loi.

Il est du plus haut intérêt de le faire. Si on décide, en effet, que ces ouvriers tombent sous le coup de la législation nouvelle, il faudra appliquer purement et simplement la loi du 9 avril 1898, dans les conditions, bien entendu, que nous indiquerons plus tard.

Cette loi a introduit une innovation importante : d'après la législation antérieure, dans les entreprises privées du moins, le patron n'était responsable que s'il se trouvait en faute. Désormais, il répondra de tous les accidents — mais seulement des accidents — survenus à un de ses

ouvriers ou employés, par le fait ou à l'occasion du travail. Il est donc responsable même des accidents qui résultent d'un cas fortuit, et mieux, de ceux qui proviennent de la faute de l'ouvrier, à condition qu'elle ne soit pas intentionnelle.

C'est la théorie du risque professionnel, qui considère l'accident comme inhérent à l'industrie, comme une charge que l'industriel doit faire entrer dans les frais généraux, au même titre que l'usure ou la dégradation du matériel. Principe nouveau sans doute, pas inconnu cependant, puisqu'il avait été émis et appliqué dans les services publics.

Quel est le domaine d'application de cette responsabilité ? Il s'étend à tous les établissements industriels et commerciaux, dit-on généralement ; à tous les établissements où le travail est organisé industriellement ou commercialement, dirons-nous.

Un dernier point à noter : les indemnités sont forfaitaires, fixées d'avance par la loi elle-même, sans que les tribunaux puissent rien y changer, à moins que l'accident ne provienne de la faute inexcusable du patron ou de l'ouvrier, permettant d'élever ou d'abaisser le tarif légal. En tout cas, ces indemnités ne sont jamais équivalentes à l'incapacité de travail qui résulte de l'accident : elles couvrent tantôt la moitié du préjudice subi, plus rarement les deux tiers, jamais la totalité.

Mais l'application de la législation nouvelle aux

ouvriers de l'Etat n'est pas incontestée. Si on la nie, on peut invoquer soit les articles 1382 et suivants du Code civil, soit la jurisprudence du Conseil d'Etat. Nous avons indiqué nos préférences pour cette dernière.

Alors serait en vigueur « une législation d'équité, non de droit écrit » (1). Qu'est-ce que cette équité que le commissaire du Gouvernement mettait ainsi en opposition avec le droit ? Etymologiquement, *aquitas* signifie égalité. Faire régner l'équité, c'est contrebalancer les droits de chacun, assurer à chaque individu la même quantité de bénéfices, d'avantages. Le principe d'équité est un principe d'équilibre, d'harmonie. Notion, il va sans dire, essentiellement relative, ne pouvant être fixée qu'historiquement : comment évaluer la valeur respective de chacun des intérêts en présence, sans tenir compte des besoins nouveaux qui apparaissent, des conditions économiques qui varient ? L'équité, en définitive, est l'expression du sentiment général, de la croyance sociale, de la conscience juridique collective du moment.

C'est donc à l'époque actuelle qu'il faut se placer pour apprécier selon l'équité la responsabilité de l'Etat.

Aujourd'hui, avec notre sens des nécessités modernes, que déciderions-nous ? Incontestablement nous penserions que l'Etat est responsable non seulement de sa faute, mais de son simple fait ; nous appliquerions le

(1) Conclusions présentées par le Commissaire du gouvernement au Conseil d'Etat, le 21 juin 1895, préc.

principe du risque professionnel : la jurisprudence en décidait déjà ainsi dès 1895. Sans doute nous penserions aussi, bien que le Conseil d'Etat ait été d'un avis opposé, que la responsabilité persiste même en cas d'imprudence de l'ouvrier : non pas précisément que cette solution soit dictée par la seule théorie du risque, mais elle semble la plus conforme à l'équité. Passant son existence au milieu des dangers, habitué aux engins les plus périlleux, l'ouvrier se trouve peu à peu amené, par l'accoutumance, à négliger certaines précautions ; et il sera d'autant plus porté à le faire qu'il aura davantage l'amour de son métier, qu'il s'y montrera plus dévoué, plus zélé. D'ailleurs, la fatigue physique endort nécessairement la clairvoyance du travailleur, ou l'énerve et supprime son calme : les statistiques établissent que les accidents se multiplient à la fin de la journée. « Si l'imprudence de l'ouvrier est une conséquence nécessaire du milieu dans lequel il vit, n'est-il pas équitable de considérer comme un risque véritable les accidents causés par cette imprudence et d'en imposer la réparation à l'employeur ? (1) ». Du reste, pareille solution a été consacrée, vis-à-vis des ouvriers des entreprises privées, par la loi du 9 avril 1898 ; or les lois ne sont que l'expression, tardive le plus souvent, de nos aspirations juridiques.

L'Etat serait donc responsable des accidents survenus, dans les circonstances que nous venons d'indiquer, à ses

(1) P. Pic, *Traité de législation industrielle*, 3^e édit., n° 1040.

ouvriers. Il répondrait également de ceux dont seraient victimes ses employés. Depuis la loi du 12 avril 1906, qui a étendu à ces derniers le bénéfice du risque professionnel, la remarque est sans intérêt. Mais, bien avant cette loi, en 1901, était affirmée la responsabilité de l'Etat : il s'agissait, dans une espèce que nous avons citée, d'un garçon employé dans un laboratoire de l'administration des douanes, qui avait succombé à une asphyxie produite par le gaz : la veuve avait été indemnisée.

Tous ouvriers et employés de l'Etat auraient droit à l'indemnité en cas d'accident, par cela seul qu'ils sont des ouvriers et des employés embauchés pour un travail industriellement ou commercialement organisé : peu importe donc qu'un but lucratif soit ou non poursuivi, qu'il s'agisse d'une entreprise de transport par exemple, ou d'une école professionnelle, d'un laboratoire, d'un service d'inhumation, etc. Ainsi, nous venons de le voir, le Conseil d'Etat faisait bénéficier du principe du risque professionnel un garçon de laboratoire de l'administration des douanes, c'est-à-dire un employé d'une entreprise dont le dessein n'est certes pas la recherche d'un gain. Or, ce résultat, au moins dans la théorie communément admise, n'est pas celui qui découle de la loi du 9 avril 1898.

Ces règles, applicables au cas d'accident, le seraient également dans l'hypothèse de la maladie professionnelle. On entend par ces mots la maladie résultant de l'exercice

même de la profession, sans qu'il soit possible de fixer de façon précise la date de son origine : tels sont les intoxications, le tremblement mercuriel, le saturnisme, l'otite scléreuse, etc.... La loi du 9 avril 1898 néglige ces maladies. Pourtant cette exclusion est aujourd'hui très généralement condamnée : « Elle est en effet aussi injuste qu'illogique : injuste, attendu que la maladie professionnelle, ayant comme l'accident son origine dans le fonctionnement de l'industrie et constituant un véritable risque de la profession, devrait en bonne justice ouvrir au profit de celui qu'elle atteint, souvent mortellement, un droit égal à réparation ; illogique, car il n'y a au fond aucune différence de nature entre un empoisonnement accidentel dû à un brusque dégagement de gaz délétères, et l'empoisonnement, lent et insidieux, par ces mêmes gaz, de l'organisme du travailleur (1). » Nul doute donc que s'il leur était permis de juger conformément à la seule équité, les tribunaux ne condamnent l'Etat à indemniser ses ouvriers atteints de maladies professionnelles, comme les y engagent d'ailleurs plusieurs propositions et projets de loi rédigés en ce sens.

Enfin le système d'indemnisation serait celui beaucoup plus large du droit commun : à un dommage quelconque, compensation pécuniaire équivalente. Les tribunaux, usant de leur pouvoir discrétionnaire, fixeraient le montant des indemnités dans la proportion du préjudice

(1) P. Pic, *op. cit.*, n° 1088.

souffert, sans leur faire subir la réduction tarifée de la loi du 9 avril 1898.

On le voit, il serait beaucoup plus favorable aux ouvriers et employés de l'Etat, des départements, des communes d'être soustraits à l'application de la loi sur les accidents du travail. Pourtant on considère généralement comme une véritable faveur d'être soumis à cette loi. On ignore trop volontiers la jurisprudence formelle du Conseil d'Etat, si large, si souple, si extensive, qu'il suffit de prolonger normalement dans le sens indiqué, pour obtenir en somme tous les résultats désirables, tous ceux réclamés par notre conscience juridique.

Ayant ainsi dégagé les intérêts de la question, abordons la discussion même. Elle naît de ce que le législateur ne s'est nulle part expressément expliqué. Ce n'est pas cependant que la question n'ait jamais été effleurée. Elle fut au contraire posée à maintes reprises au cours de la longue, hésitante élaboration de la loi : presque tous les projets ou propositions de loi contenaient une disposition spécifiant l'extension du principe nouveau aux ouvriers des exploitations de l'Etat.

Le législateur a toujours eu le souci de ne pas les oublier. Dès 1881, dans une proposition de loi déposée sur le bureau de la Chambre par M. le député Martin-Nadaud, apparaît, mais en une certaine mesure seulement, cette préoccupation :

« Quiconque emploie les services d'autrui est tenu de le

garantir contre les accidents résultant du travail, dans n'importe quel métier, comme aussi sur les chemins de fer de l'Etat ou des compagnies, à moins que l'employeur ne prouve que les accidents sont dûs à la faute de la victime. »

L'intention du Parlement se précise. En 1888 était votée par la Chambre une disposition, aux termes de laquelle seraient soumis à la loi :

« les ouvriers ou employés d'exploitations pour le compte de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics » (1).

Disposition reproduite dans le projet voté à la Chambre en 1893 : à l'article 1^{er}, qui établissait ce qu'il fallait entendre par accident du travail, et énumérait les entreprises devant être soumises au risque professionnel, avait été ajouté un paragraphe 2 ainsi conçu :

« Cette disposition est applicable aux ouvriers et employés des entreprises et exploitations analogues de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics » (2).

M. Ricard s'expliquait d'ailleurs dans son rapport à la Chambre :

« Les entreprises et exploitations des particuliers ne tombent pas seules sous le coup de la loi nouvelle ; elle vise aussi les entreprises et exploitations similaires de l'Etat, des départements, des communes, des établisse-

(1) Sirey, *Lois annotées* de 1899, p. 772, 2^e col., note 5

(2) Sirey, *loc. cit.*

ments publics ou de leurs concessionnaires. Une des conséquences de cette définition sera de faire disparaître la compétence des tribunaux administratifs, compétence fort peu justifiée d'ailleurs, en matière d'accidents survenus aux ouvriers qui travaillent dans les manufactures de l'Etat et à ceux qui sont employés à l'exécution des travaux publics » (1).

Lorsque le projet passa devant le Sénat, l'article 1^{er}, paragraphe 2, fut voté le 4 juillet 1895, dès la première délibération, sans aucune espèce de discussion. Dans son rapport, M. le sénateur Poirier s'exprimait en ces termes :

« Les entreprises et exploitations de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics ayant ce caractère (industriel) sont soumises aux dispositions de la loi comme les entreprises privées.....

..... Nous avons fait disparaître la disposition restrictive, objet du dernier paragraphe de l'article 84 du projet de la Chambre, qui mettait en dehors de la loi les fonctionnaires, agents ou employés de l'Etat, des départements, des communes ou des établissements publics ; nous entendons, en effet, les traiter comme s'ils appartenaient à l'industrie privée » (2).

Mais, entre la première et la seconde délibération, le

(1) Rapport à la Chambre des députés du 25 fév. 1892, Chambre, Doc. parlement. n° 1926. *Journal officiel*, p. 308.

(2) Rapport au Sénat du 3 avril 1895, *Journal officiel*, Sénat, Doc. parlem., n° 73, p. 272.

texte de l'article 1^{er} fut transformé par la Commission du Sénat. Le paragraphe 2 fut supprimé, sans d'ailleurs qu'on attachât à cette modification la moindre importance :

« Nous avons résolu, exposait M. Thévenet dans son rapport, d'admettre en principe l'article 1^{er} du projet présenté par l'ancienne commission, mais nous en avons modifié la rédaction » (1).

C'était donc là, semble-t-il, une pure question de forme, de rédaction.

Cependant, au cours de la discussion, M. Blavier protesta contre la suppression inopinée du paragraphe 2. Il prétendit combler la lacune, et déposa, à la séance du 20 mars 1896, un amendement qui se bornait à reproduire la rédaction primitive du Sénat. Des observations furent échangées entre lui et le président de la Commission, M. Bérenger. Finalement, lui-même retira son amendement : il convenait, en effet, d'éviter les doubles emplois ; or le paragraphe 1 était largement suffisant, puisqu'il comprenait toutes les industries, publiques ou privées, sans exception.

De l'examen de ces travaux préparatoires ne résulte-t-il pas déjà l'impression que le législateur a entendu soumettre aux dispositions qu'il édictait les ouvriers des administrations comme ceux des entreprises privées. Sans cesse nous avons vu réapparaître à ce sujet un très

(1) Rapport au Sénat, *Journal officiel* 1896, Sénat, Doc. parlem. p. 120.

court alinéa, transmis de commission en commission, survivant aux législatures qui se succédaient, sans soulever aucune discussion. Et il répondait à une idée si simple, si naturelle, sembla-t-il, qu'on ne prit même pas soin de le maintenir dans le texte définitif : ce qu'il voulait exprimer était contenu dans le paragraphe 1^{er} en termes suffisamment compréhensifs ; pourquoi ajouter une surcharge inutile ?

Qu'on ne prétende pas que la réponse du président de la commission aux observations de M. Blavier, n'est que l'expression d'une opinion toute individuelle. Puisque, jusqu'ici, l'application du risque professionnel à « l'Etat, aux départements, aux communes et aux établissements publics » n'avait soulevé au Parlement aucune opposition, il est certain que M. Bérenger présentait un avis conforme au sentiment unanime du Sénat. Cela est si vrai que devant la Chambre, où le projet fut porté après le vote du Sénat, aucun amendement au texte du nouvel article 1^{er} ne fut présenté ; nul ne songea, alors que cependant le texte antérieur était encore présent aux mémoires, à faire à ce sujet la moindre observation.

Du reste, même au cas où l'intention du législateur rédigeant l'article 1^{er} serait douteuse, elle apparaîtrait, et cette fois formelle, à la lecture d'autres articles de la loi.

L'article 32 est ainsi conçu : « Il n'est point dérogé aux lois, ordonnances et règlements, concernant les pensions

des ouvriers, apprentis et journaliers appartenant aux ouvriers de la marine et celles des ouvriers immatriculés des manufactures d'armes dépendant du ministère de la guerre. » Ne faut-il pas penser que, si on a pris soin d'exclure, par un texte précis, une catégorie nettement délimitée d'ouvriers de l'Etat, c'est qu'on a voulu soumettre à la loi tous les autres travailleurs des services publics, et que l'article 1^{er} a bien cette portée étendue qu'on serait tenté de lui contester ? D'ailleurs, dans son rapport, M. Ricard, député, présentait bien les règles applicables aux ouvriers des arsenaux de la marine et aux ouvriers immatriculés des manufactures d'armes du ministère de la guerre comme exceptionnelles et déroga-toires à la règle générale de l'article 1^{er} :

« Les entreprises et exploitations des particuliers ne tombent pas seules sous le coup de la loi nouvelle ; elle vise aussi les entreprises et exploitations similaires de l'Etat, des départements, des communes, des établissements publics ou de leurs concessionnaires..... Il nous faut cependant signaler immédiatement une exception au principe posé par le deuxième paragraphe de l'article 1^{er}. Aux termes de l'article 84, en effet, il n'est en rien dérogé aux lois ordinaires et règlements concernant les pensions des ouvriers, apprentis et journaliers appartenant aux arsenaux ou usines de la marine et celles des ouvriers

(1) Ricard, Rapport à la Chambre, 25 fév. 1892, Chambre, Doc. parlem., n° 1926, *Journal officiel*, p. 308.

immatriculés des manufactures d'armes dépendant du ministère de la guerre. Les accidents survenus dans ces établissements donnent droit à des pensions régies par des lois spéciales, généralement très favorables aux intéressés et qu'il ne paraît pas utile d'abroger. »

Un autre article vise aussi nettement les entreprises de l'Etat. Aux termes de l'article 13, dans toute affaire, le juge de paix peut, s'il le croit utile, commettre un expert qui l'assistera lors de l'enquête. Mais, suivant le paragraphe 5 : « Il n'y a pas lieu toutefois à nomination d'expert dans des entreprises administrativement surveillées, ni dans celles de l'Etat placées sous le contrôle d'un service distinct du service de gestion, ni dans les établissements nationaux où s'effectuent les travaux que la nécessité publique oblige à tenir secrets... » Ainsi le législateur classe les entreprises de l'Etat parmi celles où le juge de paix chargé de l'enquête ne peut se faire assister d'un expert, laissant clairement entendre qu'en dehors de ces hypothèses spéciales, elles sont soumises au droit commun.

De l'article 18, modifié par la loi du 22 mars 1901, peut être tiré un dernier argument de texte. Le paragraphe 2 dispense de la formalité du dépôt du mémoire les actions introduites, en cas d'accident du travail, contre les départements et les communes : « L'article 55 de la loi du 10 août 1871 et l'article 124 de la loi du 5 avril 1884 ne sont pas applicables aux instances suivies contre les départements ou les communes, en exécution de la présente

loi ». N'est-ce pas reconnaître implicitement que les départements et les communes sont assujettis à la loi du 9 avril 1898 ?

D'ailleurs le Garde des Sceaux, dans sa circulaire interprétative du 10 juin 1899, admit nettement l'assimilation aux entreprises privées des entreprises et exploitations publiques :

« La loi s'applique non seulement aux entreprises privées, mais aussi aux entreprises similaires de l'État, des départements, des communes et des établissements publics. L'assimilation est complète même en ce qui touche les dispositions relatives à la compétence, qui échappe dans tous les cas aux tribunaux administratifs » (1).

Le Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail, saisi par le ministre de demandes tendant à l'interprétation de l'article 1^{er} de la loi, s'est prononcé dans le même sens, étant d'avis :

« Que les départements et les communes sont responsables des accidents survenus au personnel ouvrier qu'ils emploient directement. . . » (2).

Quelque temps après, le Comité émit un nouvel avis, conforme à ce dernier, relatif à l'application de la loi du 9 avril 1898 aux cantonniers du service municipal (3).

(1) Jurisclasseur, *Ann.*, *Fiches de fond*, 10 juin 1899.

(2) Avis du 29 nov. 1899, D. P. 1900 4.19, n° 16.

(3) Avis du 7 mars 1900, D. P. 1900.4.71, n° 8.

La doctrine (1), la jurisprudence (2) sont tout aussi formelles :

« Attendu que l'Etat, dit un arrêt, est tenu, comme chef d'entreprise, de réparer, conformément à la loi du 9 avril 1898, l'accident dont un ouvrier a été victime au cours d'un travail commandé dans une de ses manufactures..... » (3).

« Attendu que la loi du 9 avril 1898, lit-on ailleurs, est applicable à des accidents du travail survenus à des ou-

(1) Vassart et Nouvion-Jacquet, *La loi du 9 avril 1898 sur les accidents industriels*, t. II, 2^e partie, p. 673. — Chavegrin, note *in fine* sous arrêt de cassat., 18 nov. 1895, S. 1898.1.385. — Baudry-Lacantinerie et Wahl, *Du contrat de louage*, 2^e édit., n^{os} 1765 et 1767. — Pic, *Traité de législation industrielle*, 3^e édit., n^o 107. — Féolde, *Les accidents du travail*, n^o 40. — Chardin, *Commentaire de la loi du 9 avril 1898*, p. 75 et 76. — Loubat, *Traité sur le risque professionnel*, n^{os} 127 et 129; note sous arrêt de Bordeaux, 19 fév. 1901, dans S. 1904.2.145. — Cabouat, *Traité des accidents du travail*, t. I, p. 293, n^o 270. — Sachet, *Traité théorique et pratique de la législation sur les accidents du travail*, t. I, p. 73, n^o 107. — Bourguin, *De l'application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'État*, p. 136. — Aubry et Rau, 3^e édit., V, § 372 bis, texte et note 48, p. 450. — Mourral et Berthiot, 2^e édit., p. 62. — E. Bouvier, *Les régies municipales*, 1910, p. 218.

(2) Trib. Seine, 7 juil. 1900, *Rec. du ministère du Commerce*, n^o 3, *Jurispr.*, p. 373; Besançon, 28 fév. 1900 et 11 juil. 1900, D. 1900.2.227 et 1901.2.457; Douai, 17 juin 1901, *Jurispr.* Douai, 1902, p. 137; trib. Narbonne, 27 nov. 1901; *Gaz. du Pal.*, 1902.1.142; Nancy, 3 juil. 1902, *Rev. jud. des acc. du travail*, 1902, p. 79; Paris, 20 mai 1904; Grenoble, 9 nov. 1906, S. 1907.2.169; Cass., 20 juil. 1907; *Bull. Off. Trav.*, 1908, p. 665; Cass., 9 déc. 1908, D. 1910.1.475; Cass., 27 oct. 1909, D. 1911.1.40; Cass., 3 août 1909, D. 1919.1.475.

(3) Besançon, 28 fév. 1900, D. 1900.2.227.

vriers et employés occupés dans les établissements de l'Etat aussi bien qu'à ceux occupés dans les établissements particuliers..... » (1).

Ou encore : « Attendu qu'une commune peut, à raison des travaux qu'elle fait exécuter en régie, encourir les responsabilités imposées au patron par la loi du 9 avril 1898 ; et qu'il en est de même des départements, de l'Etat et de toute autre personne morale..... » (2).

Sans doute quelques arrêts, mais aucun rendu par la Cour suprême, sont en sens contraire (3). Encore faut-il prendre garde que l'un d'entre eux, après avoir affirmé le principe du non assujettissement à la loi du 9 avril 1898, tranche la question dans le sens absolument opposé (4) :

« Attendu que les communes ne sont pas, en principe, assujetties à la loi du 9 avril 1898 en ce qui concerne les accidents survenus à leurs employés dans l'exercice de leurs fonctions.

Que cette loi peut cependant leur être applicable à raison des entreprises qu'elles créent ou qu'elles dirigent pour pourvoir aux services municipaux, bien qu'elles ne poursuivent pas un but strictement industriel ou commercial ; si, d'ailleurs, l'accident dont a été victime un

(1) Cass., 20 juil. 1907, D. 1909.1.361.

(2) Bordeaux, 19 fév. 1901 ; Poitiers, 16 juin 1902, S. 1904.2.145.

(3) Besançon, 3 août 1907, D. 1911.1.40 ; Douai, 25 nov. 1902, D. 1904.2.95.

(4) Poitiers, 13 janv. 1908, S. 1908.2.266.

de leurs employés ou ouvriers s'est produit dans les conditions prévues à l'article 1^{er}. »

Il semble donc bien établi que la jurisprudence du Conseil d'Etat ne saurait plus désormais s'appliquer aux ouvriers et employés des services publics. Et tous les raisonnements qu'on pourrait développer dans le sens de l'indépendance de l'Etat, étranger aux prescriptions des articles 1382 et suivants du Code civil, se brisent fatalement contre les textes très nets de la loi du 9 avril 1898, confirmés encore par les travaux préparatoires.

Le Conseil d'Etat se garda bien d'ailleurs de rendre de nouvelles décisions conformes à celles que nous avons citées et commentées. Sans doute, parmi ces dernières, quelques-unes furent-elles rendues après la promulgation de la loi, en 1900, 1903, 1904 ; mais toutes s'appliquaient à des sinistres survenus antérieurement.

Ainsi, seule la loi de 1898 reste en vigueur. Toutes les prescriptions qu'elle édicte recevront leur application. Les règles de compétence, prévues par les articles 15 et suivants, s'appliqueront comme les autres (1) ; la procédure se déroulera devant les tribunaux civils, sans qu'il y ait là atteinte au principe de la séparation des pouvoirs : l'autorité judiciaire est compétente toutes les fois qu'une loi spéciale en a décidé ainsi.

(1) Cass., 9 déc. 1903, D. 1910.1.475.

CHAPITRE III

CONDITIONS D'APPLICATION DE LA LOI : CONTRAT DE LOUAGE D'OUVRAGE

On connaît déjà les principales dispositions de la loi du 9 avril 1898 (1).

Qui en bénéficiera ? L'article 1^{er} va nous l'indiquer : « Les accidents survenus par le fait ou à l'occasion du travail, aux ouvriers ou employés occupés dans l'industrie du bâtiment, les usines, manufactures, chantiers, . . . donnent droit, au profit de la victime ou de ses représentants, à une indemnité à la charge du chef de l'entreprise, à la condition que l'interruption de travail ait duré plus de quatre jours. »

Seront assujettis les ouvriers, auxquels on assimile les apprentis, et, d'autre part, les employés, concourant à la production sous l'autorité et la surveillance du chef d'en-

(1) Cf. *supra*, p. 19, 20.

treprise. On exigera donc un lien juridique unissant l'ouvrier au patron et un fait matériel.

Le fait matériel consiste dans l'occupation effective de l'ouvrier au travail qui lui a été fixé par le patron.

Le lien juridique consiste dans le contrat de louage d'ouvrage ou d'apprentissage. « La responsabilité spéciale édictée par l'article 1^{er} de la loi du 9 avril 1898, écrit M. Dupuich (1) d'accord avec la jurisprudence (2), dérive directement et uniquement du contrat de travail. Comme le disait M. le conseiller Alphandéry, rapporteur à la Chambre des Requêtes (2 déc. 1901, D. 1902.1.404), « il n'est dans les préliminaires de la loi du 9 avril 1898, même dans les projets les plus hardis, aucune disposition qui ne présuppose un contrat passé entre le patron et celui qu'il emploie. Dans chacun de ses articles la loi se sert des expressions : ouvriers et employés. Ces termes impliquent une convention, un engagement préalable, d'où naît l'obligation contractuelle ». Voilà le mot décisif : l'obligation qui résulte pour le patron de l'article 1^{er} de la loi du 9 avril 1898, est une obligation contractuelle ». C'est ce contrat que nous allons examiner.

Le contrat de louage d'ouvrage est celui qui est prévu et réglementé par les articles 1710 et 1780 du Code civil.

(1) Dupuich, note sous D. 1908.1.185, col. 1.

(2) Cass., 14 mars 1904.1.555 ; Cass., 8 janv. 1908 (deux arrêts), D. 1908.1.185 ; Req., 3 août 1909, D. 1910.1.473 ; Cass., 8 déc. 1909, D. 1910.1.320.

Le contrat d'apprentissage présente avec lui une grande analogie : il est, en principe, soumis aux mêmes règles. L'article 1710 donne la définition suivante :

« Le louage d'ouvrage est un contrat par lequel l'une des parties s'engage à faire quelque chose pour l'autre, moyennant un prix convenu entre elles. »

Plus particulièrement, le louage de travail est le contrat par lequel une personne, appelée ouvrier ou employé, s'engage vis-à-vis d'une autre personne appelée patron, moyennant un prix convenu d'avance et appelé salaire, à fournir son activité dans un but industriel, commercial ou agricole, soit pour travailler pendant un certain temps, soit pour exécuter tel travail déterminé.

Et s'il fallait analyser et détacher les différents caractères de l'accord, nous remarquerions que ce contrat est consensuel, synallagmatique, à titre onéreux.

C'est d'abord un contrat consensuel : caractère que contestent les travailleurs en présence des règlements d'ateliers affichés dans beaucoup d'établissements ; ces règlements seraient imposés par le patron, qui ne laisserait aux ouvriers ni les moyens, ni le temps d'en discuter les clauses souvent léonines. Mais si en fait certains abus ont été commis, laissant désirer une intervention législative, le règlement n'en reste pas moins la *lex contractus*, et l'ouvrier adhère tacitement à toutes ses conditions en acceptant le travail. Il est si vrai que le contrat est consensuel, que les règles ordinaires de capacité trouvent leur application : un mineur non émancipé,

une femme mariée non séparée de corps, fut-elle même séparée de biens, ne pourront pas, théoriquement, s'engager comme salariés, à moins d'y avoir été spécialement autorisés.

Le contrat est synallagmatique, imposant des obligations à l'une et à l'autre des parties. L'une doit fournir sa puissance de travail, mesurée soit à la durée pendant laquelle elle prête ses bras, soit à la tâche qu'elle exécute. L'autre, en échange, doit payer une certaine somme fixée d'avance, le salaire.

Et ainsi apparaît le caractère onéreux du contrat : le travail offert à autrui n'est pas gratuit ; certains économistes n'appellent-ils pas cette convention « contrat de salaire » ? Que la rémunération ait été convenue explicitement ou implicitement, qu'elle soit élevée ou minime, fixe ou variable, déterminée à forfait ou proportionnée à la durée du travail, payable en nature ou en espèces, qu'elle soit payée effectivement ou compensée par une dette antérieure au cas où le travail n'a été fourni que pour s'exonérer du paiement de cette dette, toutes ces circonstances accessoires importent peu. Il suffit, mais il est nécessaire qu'une rémunération quelconque ait été stipulée.

Cette analyse succincte, rudimentaire du contrat de travail, va nous permettre de fixer dans quelle mesure s'applique la loi du 9 avril 1898 aux ouvriers et employés de l'Etat, des départements et des communes.

Parmi ces derniers, on a d'abord prétendu soustraire à

l'application de la loi toute la catégorie des fonctionnaires.

Mais, qu'est-ce qu'un fonctionnaire ? « Que faut-il entendre par le terme fonctionnaire public ? Cette expression se retrouve fréquemment dans les textes ; pour chaque texte, elle a un sens particulier assez clair ; mais ce sens n'est pas toujours le même, et du rapprochement de ces divers sens particuliers, nous ne pouvons déduire aucune définition générale précise » (1). Dans l'impossibilité, il faut le croire, où sont les auteurs de s'entendre sur la question, nous ne rechercherons pas de critérium, trop particulièrement éphémère en cette matière. Nous nous bornerons à exposer, parmi la confusion des différentes théories, les principales ; et nous signalerons leur répercussion dans le système qui n'admet pas l'assujettissement des fonctionnaires à la loi : ainsi apparaîtront les intérêts de la controverse.

On a voulu parfois, sans d'ailleurs beaucoup y insister, attribuer la qualité de fonctionnaire à quiconque émarquait au budget de l'Etat : se voyaient alors affublés d'une dénomination commune les agents dont les occupations, l'aspect étaient les plus dissemblables, « depuis le préfet en uniforme de général, jusqu'aux employés de ministère, aux huissiers de cabinet et aux ouvriers en bourgeron des manufactures de l'Etat... » (1). D'après cette pre-

(1) Berthélemy, *Traité de droit administratif*, p. 46

(1) Maxime Leroy : *Les transformations de la puissance publique, les syndicats de fonctionnaires*, p. 121, 122.

mière théorie, il est clair que le système qui exclut les fonctionnaires du bénéfice de la loi du 9 avril 1898, exclut par là même tous les ouvriers et employés de l'Etat.

Mais il a semblé difficile de considérer comme fonctionnaires tous ceux qui mettent simplement leur temps au service de l'Etat, dans des conditions analogues à celles auxquelles on se soumet dans les entreprises privées.

On est entré alors dans le domaine des distinctions. Tout le monde est d'accord aujourd'hui sur la nécessité qu'il y a à distinguer. Ce que l'on n'a pas encore trouvé, c'est le moyen d'arriver à un classement définitif.

Une première distinction, peu compromettante et très générale encore, a été faite entre les ouvriers et employés auxiliaires d'une part, et d'autre part les agents commissionnés. Les premiers ressemblent exactement aux employés des particuliers : comme eux, ils ne sont embauchés que temporairement, ils n'ont que des chances, non des certitudes d'avancement, ils ne versent pas à la caisse nationale des retraites. Ils ne sont pas, en somme, embrigadés. Ce ne peuvent être des fonctionnaires. Les agents commissionnés, au contraire, sont versés par l'administration dans des cadres rigides ; ils ont droit à l'avancement, et ils bénéficient d'une retraite. Ils ne sont plus liés à l'Etat par l'ordinaire contrat de louage de services, mais par un contrat de mandat d'une nature spéciale, qui en fait, dans une certaine mesure, des dépositaires de la puissance publique. Ce sont des fonction-

naires : ils ne sauraient invoquer les dispositions de la loi du 9 avril 1898.

Cette théorie fut invoquée à l'occasion de la dissolution du syndicat des cantonniers de la ville de Paris, qui sont des agents commissionnés. Elle fut reprise, et dans le même but, en 1894, par le ministre des Travaux publics, M. Jonnard, à propos des agents commissionnés des chemins de fer de l'Etat. La Chambre se refusa à l'admettre, estimant que le qualificatif de fonctionnaire était, dans cette conception, beaucoup trop étendu : qu'ils soient ou non commissionnés, les employés de l'Etat patron, tous ceux occupés aux établissements industriels exploités en régie, ne détiennent aucune parcelle de la puissance publique.

Une autre distinction, inspirée par une analyse plus exigeante de la situation, sépare nettement les fonctionnaires d'autorité, et les fonctionnaires ou plutôt les agents de gestion. « Il y a des fonctions qui sont la participation au pouvoir de commander ; elles sont conférées dans des conditions légales, soit par le chef de l'Etat, soit par d'autres fonctionnaires, soit même par l'élection ; elles n'ont aucune base contractuelle ; il n'y a pas plus contrat entre le chef de l'Etat et le fonctionnaire qu'entre l'Etat et le fonctionnaire. Et il y a d'autres fonctions qui, constituant un lien entre les personnes morales administratives et ceux qui travaillent pour leur compte, sont de véritables louages de services, contrats de pur droit civil. A quoi se distinguent ces catégories de fonctions ? Est-ce

à leur importance, et les différences constatées conduisent-elles à une division en supérieurs (qui commandent) et subalternes (qui exécutent) ? Aucunement . . . La distinction qui me paraît résulter de la nature même des fonctions publiques est toute différente ; elles nous ramène une fois encore à cette division capitale dont l'importance a déjà été doublement signalée : les administrateurs font deux sortes d'actes, des actes d'autorité ou des actes de gestion » (1).

D'un côté donc, des fonctions de police et d'ordre, assurées grâce à des moyens de contrainte. De l'autre, des fonctions de nature technique, commerciale, industrielle, comme la création et l'entretien des routes, la direction des postes, etc . . .

Or, il est admis que les agents de gestion ne doivent pas être considérés comme des fonctionnaires au sens étroit du mot. Ils sont unis à l'Etat non par un acte unilatéral d'autorité, mais par un contrat de louage de services : quelle différence, en effet, entre un ingénieur des ponts et chaussées et un ingénieur civil ; entre l'employé d'un chemin de fer de l'Etat et celui d'un chemin de fer d'une compagnie ? Dans ses rapports avec de tels agents, l'Etat n'est qu'un patron : comme tel, il doit être soumis aux règles communes sur la révocation intempestive, sur la compétence judiciaire, sur la grève et sur les accidents du travail.

(1) Berthélemy, *Traité de droit administratif*, p. 51.

Il se trouve que les ouvriers et employés de l'Etat ne peuvent jamais être que des agents de gestion : en adoptant cette théorie, la question de savoir si la loi du 9 avril 1898 est applicable aux fonctionnaires ne présente donc pas d'intérêt.

Ce système, devenu pourtant classique, eut ses détracteurs. On remarqua avec justesse que la puissance publique ne constitue pas une partie de l'Etat indépendante de la gestion : la gestion est comprise en elle, par conséquent aussi les fonctionnaires qui la constituent. « ... Les actes de puissance publique ordinaire, dit M. Hauriou, se confondent le plus souvent avec les actes de gestion » (1).

Et puis, en fait, les difficultés surgissent, presque insolubles, lorsqu'on veut appliquer le criterium à la multiplicité des fonctionnaires. Quand y a-t-il autorité ? Quand y a-t-il gestion ? Si la réponse est aisée pour certains fonctionnaires, elle est beaucoup plus douteuse pour un grand nombre d'autres, pour tous ceux qui font à la fois des actes de gestion et des actes de puissance publique, inextricablement entremêlés : le sous-agent des postes, qui, dans certains cas, peut verbaliser, reste-t-il un simple agent de gestion ?

Aussi s'est-on efforcé de se placer à un autre point de vue. Et au lieu de tenter la distinction irréalisable que nous venons d'examiner, on s'est demandé si l'agent était

(1) Hauriou, note au S. 1904, 3.122.

ou non le préposé d'un de nos grands services publics (finances, enseignement, travaux publics, postes et télégraphes, etc...), c'est-à-dire titulaire de fonctions à remplir dans l'intérêt collectif du public. Si oui, il est lié à l'État par un véritable contrat de droit public, non par un contrat de salaire ; il est fonctionnaire, sans qu'il y ait à rechercher s'il joue un rôle d'autorité.

Bien entendu, à l'intérieur d'un service public, ne sont considérés comme fonctionnaires que les préposés de l'administration : chefs de service, représentants de l'État, directeurs et ingénieurs de contrôle ; ce qualificatif ne doit pas être étendu à l'ensemble du personnel dont les services sont analogues à ceux que les entreprises privées exigent des ouvriers qu'elles emploient. Seulement dans cette mesure donc, les travailleurs de l'État, employés supérieurs, surveillants, ingénieurs, directeurs techniques dans un service public, seraient soustraits à l'application de la loi sur les accidents du travail.

Ajoutons que cette théorie n'est pas non plus à l'abri de toute critique, et ne possède peut être pas la fermeté qu'il pourrait sembler dès l'abord : « L'État se comporte-t-il comme chef d'industrie, comme patron, écrit M. Pic, les ouvriers qu'il emploie auront le droit syndical (sauf au législateur à en limiter l'exercice, à l'encontre des ouvriers de nos arsenaux, par exemple). L'État agit-il comme puissance publique, les agents qu'il prépose à la gestion des services publics, quel que soit leur degré dans la hiérarchie, sont des fonctionnaires, unis à l'État par

un contrat de droit public... » (1). Mais d'abord il est extrêmement délicat de fixer de façon précise cette notion de service public : le criterium variera suivant l'époque, la conception passagère du rôle de l'État, et, ce qui est plus grave, selon l'appréciation personnelle de chacun sur la mission incombant au pouvoir central (2). D'ailleurs, cette question fût-elle tranchée, comment soutenir qu'un service d'État soit, dans certains cas, exempt de toute puissance publique. L'État ne gère pas ses exploitations comme un simple industriel de droit privé ; les bénéfices qu'il en retire ont une destination spéciale : ils sont consacrés aux besoins généraux, au bon fonctionnement des services publics eux-mêmes. Les agents qui coopèrent à cette œuvre n'ont-ils pas des fonctions à remplir dans l'intérêt collectif du pays ?

Quoi qu'il en soit, voilà les différentes définitions qui furent données des fonctionnaires.

On a contesté qu'ils puissent invoquer les dispositions de la loi du 9 avril 1898 : on l'a fait à propos des cantonniers, qu'on prétendait soustraire, en raison de leur qualité de fonctionnaires, à l'application de la loi. La victime d'un accident, a-t-on dit, doit toujours être, selon la jurisprudence, liée avec le chef d'entreprise, par un contrat de louage de services. Or, dans l'hypothèse, ce n'est pas le cas (3).

(1) Pic, *Traité de législation industrielle*, p. 268.

(2) Capitant, note au D. 1911.2.330.

(3) Note au S. 1907.2 169.

Conclusion hâtive, que nous allons plus longuement discuter. Il importe de le faire, car il est difficile de dire que la question ne se pose même pas : sans doute, nous avons établi que la loi du 9 avril 1898 s'appliquait aux ouvriers et employés de l'État ; il n'en résulte pas nécessairement qu'elle s'applique à tous les ouvriers et employés, et que ne soient pas exclus ceux qui pourraient être en même temps et avant tout des fonctionnaires. La meilleure preuve en est que M. Ricard, rapporteur de la Commission de la Chambre des Députés, s'exprimait ainsi :

« Dans les manufactures et entreprises de l'Etat, assujetties en vertu de l'article 1^{er} (par un paragraphe qui a été supprimé), la loi s'applique sans difficulté aux salariés non fonctionnaires ; mais ceux qui font partie d'un cadre permanent et qui reçoivent un traitement annuel soumis à retenues, ont-ils droit aux indemnités prévues par le présent projet ? La commission n'a pas tranché la question (1). »

En faveur de l'application de la loi même aux fonctionnaires, on peut invoquer d'abord les travaux préparatoires. On y observe que la commission du Sénat, saisie du projet, retrancha du texte voté par la Chambre l'article 84, qui excluait du bénéfice de la loi « les fonctionnaires, agents ou employés soumis au régime de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles, ou tributaires d'une caisse de retraite de l'Etat, d'un département, d'une

(1) S., *Lois annotées de 1899*, p. 772, n° 5.

commune ou d'un établissement public admettant le droit à pension en cas d'accident (1) ». De la suppression de cette restriction, suppression définitive, on peut normalement conclure que le législateur a voulu englober dans ses dispositions les fonctionnaires, et qu'en employant les termes très généraux d'ouvriers et d'employés il n'a entendu faire aucune distinction.

Mais est-il exact de dire que les fonctionnaires ne sont pas liés à l'Etat par un contrat de louage, et que, par conséquent, ils doivent être nécessairement exclus du bénéfice de la loi ? Nous ne le croyons pas.

Nous nous trouvons en présence de deux grandes catégories de travailleurs : il y a d'abord les ouvriers et employés commissionnés attachés au service de l'Etat à titre définitif, recevant un salaire continu et jouissant de divers avantages que nous énumérerons tout à l'heure. Il y a d'autre part, en dehors de ces cadres réguliers, les ouvriers et employés auxiliaires, que l'administration est autorisée à embaucher pour les travaux urgents et exceptionnels : simples journaliers supplémentaires, occupés par les chefs de services, pour les besoins éphémères de ces services, sans aucune des conditions d'aptitude qu'on exige d'ordinaire pour le recrutement, sans aucun, également, des avantages conférés par l'administration.

En ce qui concerne ces derniers, aucune difficulté : n'y a-t-il pas analogie parfaite avec les travailleurs de l'in-

(1) S., m. référ., p. 802, n° 187.

dustrie ou du commerce privé ? Les conditions de l'engagement sont dans les deux cas débattues librement, individuellement. La convention verbale, de gré à gré, fixera le montant du salaire, le genre de travail, sa durée, le moment, l'endroit du travail. C'est le pur contrat, la rencontre de deux volontés indépendantes.

Il semble — c'est d'ailleurs une simple illusion — qu'il en soit autrement à l'égard des agents commissionnés. Ils possèdent, en effet, de par les règlements, les arrêtés ou les décrets, une situation spéciale, plus stable, mieux assise.

Leur salaire, leur traitement, les indemnités supplémentaires, toutes les conditions de travail ne sont plus déterminés chaque fois, discutés librement entre le chef de service et les intéressés ; ils sont fixés à l'avance par les règlements, une fois pour toutes, de façon uniforme. Les simples ouvriers, dès l'instant où ils sont commissionnés, ont droit à leur salaire tous les jours de l'année, ouvrables ou non : leur rémunération prend l'aspect d'un traitement fixe de fonctionnaire.

L'avancement de classe ou d'emploi est également soumis à certaines règles, faisant une part et au choix et à l'ancienneté. Et ces règles sont établies par des textes, non pas grâce à un accord individuel.

Même observation en ce qui concerne les secours médicaux, l'indemnité journalière en cas de maladie, et, à partir d'un certain âge, la pension de retraite à laquelle participe l'Etat dans une mesure connue.

Il n'est pas jusqu'au régime disciplinaire qui ne soit prévu et décrit par les textes.

Voilà donc tout un ensemble de garanties consacrées par des règlements, c'est-à-dire par des actes unilatéraux de l'administration. Où sont alors les prescriptions ordinaires relatives au contrat ? Et l'assimilation de l'Etat, même industriel, est-elle toujours possible avec le patron d'une entreprise privée ?

Nous le pensons ; nous estimons qu'il s'agit dans tous les cas d'un contrat de travail : les conditions exigées s'y trouvent réunies.

C'est d'abord un contrat consensuel. Les règlements, que sembleraient à première vue imposer l'administration, ne sont autre chose que la pollicitation, l'offre, émanée de l'Etat, d'un travail à effectuer dans telles ou telles conditions. Lorsque cette offre rencontre une acceptation, l'ouvrier ou l'employé est embauché, et tacitement le contrat est conclu sur les bases prévues par l'administration dans les règlements qu'elle a édictés.

La situation d'ailleurs est tout à fait identique à celle qui se présente dans l'industrie privée. Nombre d'usines, presque toutes actuellement, possèdent, nous l'avons vu, des règlements d'ateliers : là aussi, on a prétendu que le consentement d'une des parties était étouffé. En réalité, il n'en est rien. Le règlement constitue également l'offre faite par le patron d'un travail sous certaines conditions : l'ouvrier est censé accepter dès l'instant où il rentre dans l'établissement ; et la jurisprudence décide que désormais

s'imposent à lui toutes les clauses, même de détail. C'est la loi du contrat, qui domine les parties, dans les entreprises privées comme dans les entreprises publiques.

Dans l'un et l'autre cas d'ailleurs seront exigées des conditions de capacité de la part de l'ouvrier : en principe du moins, le mineur doit être émancipé, la femme mariée séparée de corps pour contracter un engagement vis-à-vis de l'Etat.

Vraisemblablement peut-on dire que la situation des commissionnés soit fixée de façon absolue par des actes unilatéraux de l'administration ?

Le contrat est également synallagmatique, l'une des parties fournissant son activité, l'autre la rémunération fixée d'avance.

Enfin il est à titre onéreux : un salaire est toujours payé ; il l'est même si régulièrement que l'ouvrier ou l'employé semble dans la situation d'un fonctionnaire qui reçoit un traitement annuel.

Sans doute quelques auteurs prétendent-ils qu'il y a dans certains cas, dans le cas par exemple du préposé à un de nos grands services publics, un véritable contrat de droit public. La terminologie surprend dès l'abord. Et puis, le fait qu'un contrat est passé dans l'intérêt général, qu'il confère des fonctions à remplir dans l'intérêt collectif du public, en modifie-t-il la nature ? Le consentement des deux parties reste la base du contrat ; des obligations réciproques en découlent toujours. Quelle différence au surplus pourrait-on établir entre un surveil-

lant ou un ingénieur de l'administration et un même employé d'une entreprise privée. L'Etat ne se comporte-t-il pas là encore comme patron, comme chef d'industrie? Le lien qui unit pareils fonctionnaires à l'Etat reste un lien de droit civil.

Il faut évidemment tenir compte du fait que ces employés supérieurs ont des fonctions à remplir dans l'intérêt public. De là certaines restrictions possibles, sur la légitimité desquelles nous n'avons pas à discuter, à leur liberté d'action : entraves au droit d'association, au droit de grève, etc... Mais en quoi la sécurité des relations peut-elle avoir à souffrir du fait que l'accident survenu à un ouvrier ou un employé de l'Etat a été réparé selon les prescriptions de la loi de 1898? Cette indemnisation découle de l'existence même d'un contrat de louage d'ouvrage, comportant certaines règles plutôt favorables à l'employé, des garanties qui n'existent pas dans l'industrie privée, mais ne transforment pas, par cela seul, sa nature au point de vue qui nous occupe.

Du reste, parmi les auteurs qui soutiennent la théorie du contrat de droit public, un des plus qualifiés reconnaît formellement que la loi du 9 avril 1898 s'applique à tous les ouvriers ou employés, sans distinction. Il en donne pour raison que « c'est la nature du travail plutôt que la qualité des travailleurs qu'a eu en vue le législateur » (1). Sans doute ; et nous retenons ses expressions très heu-

(1) Pic, *op. cit.*, p. 849, n. 2 *in fine*.

reuses. Il n'en est pas moins vrai que, s'il existait effectivement un contrat de droit public auquel seraient soumis les préposés à nos grands services, opposé au contrat de salaire (1), ces préposés ne pourraient être soumis à la loi : dans cette mesure seraient exclus les fonctionnaires.

La doctrine d'ailleurs admet très généralement l'application de la loi même aux travailleurs qui pourraient être considérés comme des fonctionnaires (2).

La jurisprudence est du même avis (3). Certes, elle a bien rendu des décisions, aux termes desquelles étaient exclus par exemple les employés des postes (4). Mais elle est revenue sur son opinion primitive (5), puis toutes ces décisions s'expliquent non par le désir d'écarter des fonctionnaires, mais par le souci, nous le verrons plus tard, de ne pas englober dans les dispositions légales les services publics qui ne sont pas des exploitations organisées

(1) Pic, *op. cit.*, p. 267.

(2) Loubat, n° 147 ; Baudry-Lacantinerie et Wahl, t. II, 1^{re} partie, n° 1348 ; Cabouat, t. I, n° 288 ; Aubry et Rau, t. V, p. 459, § 372 *bis*, texte et note 82.

(3) Douai, 17 juin 1901 (*Jurispr.* Douai 1902, p. 137), et les décisions, que nous citerons plus loin, d'où résulte implicitement l'application de la loi à tous les travailleurs, fonctionnaires ou non.

(4) Trib. Bagnères-de-Bigorre, 18 janv. 1901 (*Gaz. Trib.* 1901, 13. 2.404) ; Douai, 25 nov. 1902, D. 1904.2.93 ; Limoges, 4 mai 1906 (*Gaz. Pal.* 1906.1.592) ; Besançon, 3 août 1907 (*Gaz. Pal.* 1907.2.303).

(5) Cass., 27 oct. 1909, D. 1911.1.40.

en vue de réaliser des bénéfices : il suffit, pour s'en rendre compte, de se reporter aux motifs des arrêts.

Sur cette autre question de l'application de la loi du 9 avril 1898 aux prestataires en nature, nous nous rangerons, cette fois, en raisonnant pourtant de la même manière, à une opinion opposée à celle de la doctrine et de la jurisprudence.

Les prestations en nature ont été très justement rapprochées des corvées, en honneur sous l'ancien régime, et exécutables soit en nature, soit en argent : elles en dériveraient, bien qu'elles portent aujourd'hui un nom moins compromettant et moins inquiétant (1).

Voici en quoi elles consistent : en cas d'insuffisance des revenus affectés à la construction et à l'entretien des chemins vicinaux, tout chef de famille peut être appelé à fournir chaque année à la commune soit un impôt représentant la valeur de trois journées de travail, soit la prestation de ces trois journées.

La perception se fait en espèces, et la prestation est transformée en argent, en cas d'inaction du propriétaire, au cas où il ne réclame rien ; la valeur de la journée est fixée par le Conseil général, sur l'estimation du Conseil d'arrondissement. Si au contraire le propriétaire préfère l'exécution en nature, il doit en faire la déclaration à la mairie ; le préfet, tenant compte des nécessités de l'agri-

(1) Berthélemy, *Traité de droit administratif*, p. 434.

culture, déterminera le moment où il sera fait usage des prestations en nature ; le travail sera réparti par les maires et dirigé par les agents-voyers.

Sans nous occuper de la question de savoir si le travail de création et de réfection d'une route constitue un travail industriel, réservant l'examen des cas dans lesquels les communes sont soumises à la loi, recherchons si les propriétaires fournissant la prestation en nature peuvent être considérés comme des ouvriers liés à la commune par un contrat de louage d'ouvrage.

Nous estimons que oui. Cette solution a l'avantage d'être incontestablement la plus équitable. D'ailleurs, il se trouve qu'au point de vue juridique on peut distinguer ici les différents éléments relatifs à la formation du contrat. Sans doute, la convention apparaît comme un contrat de louage *sui generis* ; mais sa nature n'en est pas changée.

L'accord intervenu entre la commune et le propriétaire constitue d'abord un contrat consensuel : ce dernier se forme au moment où la commune, qui a fait au contribuable l'offre de lui laisser payer l'entretien des chemins vicinaux grâce à des prestations en nature, est avisée de l'acceptation du propriétaire par sa déclaration à la mairie.

Le contrat est synallagmatique : le propriétaire s'engage à procurer son activité, sa force de travail pendant trois jours à la commune. Celle-ci, de son côté, lui fournira une rémunération fixée d'avance par le Conseil général. Cette rémunération, si elle n'est pas un paie-

ment effectif, y équivaut indirectement : elle consiste à ne pas réclamer au contribuable tel versement déterminé, qu'il devrait effectuer s'il ne coopérait pas à l'entretien des routes. Le contribuable doit cette somme à titre d'imposition ; la commune lui en doit une égale à titre de salaire. Entre les deux dettes, il y a compensation : et comme la compensation n'est qu'un double paiement abrégé, il y a bien paiement par la commune du travail fourni.

Enfin, le contrat est à titre onéreux. Les journées de travail ne sont pas procurées gratuitement : cela suffit. Peu importe le mode de paiement : nous avons dit, analysant le contrat de louage d'ouvrage, qu'il était indifférent que ce paiement ait réellement lieu, ou qu'il soit compensé par une autre dette.

Cependant, par une analyse, à notre sens, trop superficielle de la situation, la doctrine (1) exclut du bénéfice de la loi du 9 avril 1898, les contribuables accomplissant leurs prestations en nature. Le Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail a rendu un avis dans le même sens (2). La jurisprudence s'est également conformée à cette manière de voir, estimant qu'en l'espèce c'est la responsabilité de droit commun des communes qui est en jeu (3).

(1) Cf. notamment Sachet, *Traité de la législation sur les accidents du travail*, n° 188.

(2) Avis du Comité consult. des assur. contre les accid. du travail (Bull. min. intér., 1900, p. 414).

(3) Cass., 25 juil. 1904, D. 1905.1.188, S. 1907.1.415. — Cons.

Un contrat de travail, avons-nous constaté, est le lien nécessaire qui doit unir l'employeur et l'employé. Dès lors seront encore soumis à la loi les « chantiers de charité ». Ce sont des chantiers sur lesquels la commune prend soin de n'employer que des indigents. Ces derniers sont pourtant embauchés et payés dans des conditions absolument analogues à celles faites par un entrepreneur ordinaire aux ouvriers du même corps de métier. Ils sont choisis, il est vrai, parmi les chômeurs et les pauvres, recrutés en considération, avant tout, de l'état de gêne dans lequel ils se trouvent. Mais l'offre d'emploi de la commune, pour n'être adressée qu'à une catégorie spéciale de la population, n'en est pas moins normalement faite, en échange d'un salaire convenu d'avance, dont le taux est fixé par les usages : l'offre acceptée, le contrat est conclu.

La doctrine (1), la jurisprudence (2) se sont prononcées

d'État, 8 mars 1907, *Juris. mun.*, 1907, 163, av. note. — Trib. civ. de Rodez, 28 juin 1909, D. 1911.5.7, et la note.

(1) Sachet, *op. cit.*, n° 189.

(2) Limoges, 23 juil. 1906, *Rec. Rioms*, 1906, 187 ; Trib. Vannes, 5 fév. 1908, *Gaz. Trib.*, 2 juin 1908, *Le Droit*, 20 juin 1908. Il a été jugé cependant que les indigents valides ou invalides, que la commune emploie dans un but exclusivement charitable à des travaux présentant quelque utilité pour elle, ne sont pas protégés par la loi de 1898, si du moins ces travaux avaient pour cause essentielle de servir les indigents sous une forme recommandable : dans cette hypothèse exceptionnelle, on serait en présence d'un contrat de pure bienfaisance. V. Poitiers, 16 juin 1902, *Gaz. Pal.* 1902 2.392.

dans ce sens. Et le Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail fut, lui aussi, d'avis :

« Que les établissements municipaux d'assistance par le travail sont soumis à la loi du 9 avril 1898 toutes les fois que les chefs d'entreprises, faisant exécuter les mêmes travaux, y seraient eux-mêmes assujettis » (1).

(1) Avis du 20 déc. 1897, *Bull. de l'Off. du Trav.*, 1900, p. 62.

CHAPITRE IV

DOMAINE D'APPLICATION DE LA LOI : ORGANISATION INDUSTRIELLE DU TRAVAIL

Nous savons désormais que bénéficient de la loi les ouvriers et employés liés par un contrat de louage d'ouvrage. Mais entend-on englober, dans les dispositions légales les travailleurs appartenant à toutes les exploitations de l'Etat, des départements, des communes ? Le champ d'application de la loi, à cet égard, ne comporte-t-il pas de limite ?

Selon le point de vue le plus généralement admis, on estime que l'Etat ne saurait être responsable que dans la mesure où le serait le patron d'une entreprise privée.

Ne seront donc assujetties que les exploitations qui, gérées par un particulier, auraient été soumises à la loi. Le seront d'abord toutes les exploitations commerciales ; puis les exploitations industrielles, dont la loi a fait, à tort ou à raison, une énumération. Cette énumération, forcément incomplète, a donné lieu à une série de con-

troverses, que l'on eut sans doute évitées en formulant un criterium général. D'ailleurs, beaucoup de ces controverses auraient pu être taries, si les tribunaux n'avaient pas donné trop souvent une interprétation littérale et restrictive de l'article 1^{er}, s'écartant ainsi de l'esprit qui a présidé à la rédaction de la loi : nous verrons, en effet, que les travaux préparatoires témoignent de l'intention du législateur d'organiser un système général de protection, destiné à englober tous les accidents du travail survenus dans l'industrie (1). Quoi qu'il en soit, telle entreprise, dirigée par un particulier et non assujettie, ne le sera naturellement pas davantage lorsque sera à sa tête l'Etat, ou le département, ou la commune : c'est ainsi que la ville qui assure elle-même le service de ses égouts, ne faisant œuvre ni d'industrie, ni de commerce, n'est pas soumise à la loi (2) ; pas davantage que ne le serait un entrepreneur se chargeant de l'enlèvement des boues et immondices (3).

Mais de plus, et ici va naître la discussion, parmi les exploitations désignées expressément ou tacitement par

(1) Cf. *infra*, p. 92 et s.

(2) Jugé que ce service, n'étant pas une entreprise de transport, n'est pas assujetti : Trib. Lille, 28 juil. 1904, *Gaz. Pal.* 1904.2.495 ; Cass., 12 déc. 1904, *Rec. acc. trav.*, 1905, 300 ; Trib. Boulogne-sur-Mer, 26 juin 1908, D. 1909.5.29. V. cependant *contra* : Angers, 12 mars 1902, *Gaz. Pal.* 1902.1.728.

(3) Trib. Douai, 11 juin 1901, *Rec. min.*, 1.587 ; Bordeaux, 28 mai 1901, S. 1902.2.335 ; Cass., 24 oct. 1904.1.559 ; Cass., 12 déc. 1904, D. 1905.1.480.

la loi, ne seront assujetties, dit-on, que celles qui engageraient la responsabilité des chefs d'entreprise proprement dits, c'est-à-dire celles où l'on recherche un bénéfice matériel et où l'on fait ainsi seulement œuvre industrielle.

Dans une entreprise, en effet, deux facteurs concourent à la production des richesses : le facteur humain constitué par le personnel ouvrier, le facteur matériel constitué par les machines. Le patron doit, dans la même mesure et au même titre, réparer les accidents qui blessent l'un et détériorent l'autre. Il le doit, parce que, réalisant les gains, il est juste de lui faire supporter également les pertes, qui rentreront dans ses frais généraux et seront récupérés sur le prix des produits. Or, s'il ne réalise et ne cherche même pas à réaliser de gain, pourquoi supporterait-il les conséquences des accidents ? Qu'est-ce qui compenserait ces derniers ?

Donc toute exploitation d'un particulier ou de l'État, étrangère à l'idée de spéculation, sera soustraite à l'application de la loi du 9 avril 1898 pour être soumise aux dispositions des articles 1382 et suivants, consacrant, d'après l'opinion la plus généralement admise, la théorie de la faute.

Si l'on jette les yeux sur les législations étrangères, on y retrouve cette façon de penser. L'Allemagne pose, dans ses lois du 6 juin 1884 et du 30 juin 1900, le principe du risque professionnel, applicable aux entreprises qui réali-

sent les deux conditions suivantes : comporter une certaine continuité, poursuivre un but lucratif. Ainsi, une entreprise purement philanthropique n'a pas un caractère industriel ; à moins qu'au but humanitaire s'allie un intérêt privé, comme le dividende même très minime alloué aux actionnaires des sociétés constituées en vue de la construction des maisons ouvrières dans les villes. Echappent également à l'obligation de l'assurance les exploitations organisées en vue de l'ordre public et de la défense nationale, comme par exemple l'administration militaire et les administrations civiles ne s'occupant pas de la gestion des monopoles.

La loi d'assurance autrichienne du 28 décembre 1887 exige les mêmes conditions. Elle admet cependant une exception en ce qui concerne les travaux où sont employées des matières explosives : devra donc se conformer à la loi d'assurance un professeur, qui, dans un but cependant purement scientifique, emploierait des ouvriers à la manipulation de substances explosives.

Même nécessité de la recherche d'un gain dans la loi anglaise du 6 août 1897.

Enfin, la loi italienne du 17 mars 1898 exclut expressément les ateliers annexés à des écoles industrielles et professionnelles ayant avant tout pour but l'instruction des élèves, ceux annexés aux hospices, hôpitaux ou autres institutions publiques de bienfaisance.

Dans notre pays, les pouvoirs chargés de l'application

de la loi du 9 avril 1898 adoptaient la même manière de voir.

Le 24 août 1899, le ministre du Commerce adressait aux préfets une circulaire, de laquelle nous détachons le passage suivant :

« Si toute l'industrie se trouve soumise à la loi, on n'en saurait dire autant des travaux qui, pour être matériellement analogues aux travaux de telle industrie, ne sont pas économiquement des travaux industriels... »

D'une manière générale on peut dire que la loi est applicable à tous les travaux industriels dont le but est de réaliser un gain, et auxquels convient par suite la qualification légale d'entreprise » (1).

Le ministre comptait sur le concours, dans l'œuvre d'application de la loi, du Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail, qui avait déjà éclairci un certain nombre de difficultés :

« Mon département se trouve d'ailleurs secondé dans cette tâche par le Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail, dont la composition garantit l'autorité, et qui tient de l'article 16 du règlement d'administration publique du 28 février 1898 le mandat d'étudier, quand le ministre l'y invite, toutes les « questions relatives à l'application de la loi ». Plusieurs de ses avis

(1) *Juriclass. des acc. du trav., Ann., circ. min.*, 24 août 1899 ; *Journ. off.*, 25 août 1899, p. 5761, col. 1.

ont déjà levé des doutes et frayé la voie aux décisions judiciaires » (1).

Effectivement, le Comité consultatif donna plusieurs avis. Il estima en principe que les départements et les communes ne sont soumis à la loi que dans les limites où le seraient des entreprises privées, c'est-à-dire dans les hypothèses où ils poursuivent un gain et font ainsi du commerce et de l'industrie. Le 29 mai 1899, il fut d'avis :

« Que les départements et les communes sont responsables des accidents survenus au personnel ouvrier qu'ils emploient directement, dans les cas où le seraient les chefs d'entreprise, avec lesquels ils auraient pu traiter, pour la même catégorie de travaux » (2).

Le 20 décembre 1899 il donnait un autre avis, aux termes duquel :

« Les établissements municipaux d'assistance par le travail sont soumis à la loi du 9 avril 1898 toutes les fois que les chefs d'entreprise, faisant exécuter les mêmes travaux, y seraient eux-mêmes assujettis (3). »

Quant à la jurisprudence (4), d'accord avec la doctrine (5), elle décide en substance que, si les établisse-

(1) M. référ.

(2) *Bull. de l'Off. du Trav.*, 1900, p. 61.

(3) *Bull. de l'Off. du Trav.*, 1900, p. 62.

(4) Cass., 9 déc. 1908, D. 1910.1.473.

(5) Sachet, *Législation sur les accidents du travail*, n° 144 ; Bellom, *De la responsabilité en matière d'accidents du travail*, p. 108 ; Bouvier, *Les régies municipales*, p. 219 ; Loubat, *Traité sur le risque*

ments publics sont assujettis à la loi, encore faut-il qu'ils puissent être assimilés à des entreprises industrielles et qu'ils en présentent la condition essentielle, caractérisée par le mobile de gain.

Parmi les exploitations de l'Etat se trouvant dans ce cas, on peut citer : les chemins de fer de l'Etat (1) ; les manufactures de tabac, d'allumettes, de timbres ; les fabriques de tapisserie ; les poudreries de l'artillerie de Ruelle et de Bourges ; les ateliers d'Indret et les forges de Chaussade ; les ateliers de construction de l'artillerie de Tarbes, Vernon, Avignon, Angers, Puteaux ; les manufactures d'armes de Saint-Etienne, Tulle, Châtellerault, en ce qui concerne les ouvriers non immatriculés seulement ; les raffineries, poudreries, dynamiteries de l'administration des poudres et salpêtres ; l'Imprimerie nationale ; l'administration des monnaies et médailles, etc... (2).

Les principales entreprises des départements et des communes ayant la destination exigée par la jurisprudence sont : la construction, l'entretien, la démolition

professionnel, n° 132 ; Baudry-Lacintinerie et Wahl, t. II, n° 1738 ; Vassard, Nouvion-Jacquet, *La loi du 9 avril 1898*, t. II, p. 223 ; Pic, *Traité de législation industrielle*, p. 849, n° 1 : ce dernier moins affirmatif.

(1) Note de Chavegrin, sous D. 98.1.389.

(2) Trib. Vendôme, 16 fév. 1900, D. 1901.2.83, S. 1901.2.224 ; Besançon, 23 fév. 1900, D. 1900.2.227 ; 11 juil. 1900, D. 1901.2.437 ; Douai, 17 juin 1901, *Jur.* Douai, 1902, p. 137 ; Cass., 20 juil. 1907, S. 1907, Suppl. 88.

des édifices leur appartenant; le service des eaux; les abattoirs municipaux; la distribution de l'éclairage, de la force motrice; les transports et toutes les entreprises exploitées en régie, jusqu'aux boucheries, boulangeries, pharmacies, et même, comme cela a lieu en Angleterre, jusqu'aux entreprises de vente de quincaillerie, d'appareils de chauffage, de savon, de chaussure, etc... (1).

Quelles sont donc les exploitations de l'Etat, des départements et des communes, qui échapperaient à la loi?

Ce sont d'abord celles qui, créées dans un intérêt général, gérées comme telles, constituent non plus des entreprises cherchant à réaliser des bénéfices, mais de véritables services publics : il en est ainsi du monopole des postes et des télégraphes (2), du service vicinal (3), de

(1) Trib. Seine, 19 mars 1902, *Rec. min.*, III, 29; Trib. Seine, 7 juil. 1900, *Gaz. Pal.*, 1900.2.497; 31 déc. 1900, *Le Droit*, 6 fév. 1901; Paris, 20 mai 1904, S. 1907.2.169; Trib. Seine, 2 nov. 1907, R. T., 1907, p. 377, s. appel, Paris, 3 mars 1908, R. T. 1908, 136; Cass., 3 août 1903, R. T. 1906, 48; *Pond.* 1906.1.34. — Il faut rappeler ici qu'un certain nombre des entreprises citées n'ont été municipalisées qu'à l'étranger; en France, nous avons signalé à ce point de vue la jurisprudence restrictive du Conseil d'Etat. Cf. *supra*, p. 2.

(2) Trib. Bagnères-de-Bigorre, 18 janv. 1901, *Rec. min.*, I, 503; Douai, 23 nov. 1902, D. 1904.2.93; Limoges, 4 mai 1906, *Gaz. Pal.*, 1906.1.592; Besançon, 8 août 1907, D. 1911.1.49, ce dernier arrêt ayant été cassé.

(3) Trib. Rouen, 29 janv. 1903, *Rec. min.*, III, 73; Paris, 2 déc. 1904, *Rec. gén. d'admin.*, 1905, I, 430; Limoges, 4 mai 1906, R. T. 1906, 267; Grenoble, 9 nov. 1906, S. 1907.2.169; 24 janv. 1907, *Jurispr. mun.*, 1907, 123, av. note.

l'administration des ponts et chaussées (1), du service d'inhumation (2) :

« Attendu, disent les arrêts, que la loi du 9 avril 1898 n'est pas applicable au monopole des postes et télégraphes, créé dans un intérêt public et général et n'ayant aucun caractère industriel ou commercial (3) ».

« Attendu que l'expression « entreprise », dont s'est servi le législateur, éveille *a priori* une idée de spéculation et de lucre, et qu'il apparaît tout d'abord que l'applicabilité de la loi de 1898 a été restreinte aux travaux industriels dont le but est de réaliser un gain ; que, par suite, il ne semble pas qu'on puisse assimiler à une entreprise le service de l'administration vicinale, qui est un service public et non point une exploitation organisée en vue de faire du bénéfice (4) ».

« Attendu que l'Etat n'est pas, au regard des ouvriers de l'administration des ponts et chaussées, un patron assujetti à la loi du 9 avril 1898 (5) ».

« Attendu qu'il est sans intérêt de rechercher dans la cause si la ville fait payer ses inhumations..... ; que, pour n'être pas gratuit, le service des inhumations n'apparaît pas encore comme une œuvre de spéculation, et

(1) Douai, 25 nov. 1902, D. 1904.2.95, av. note.

(2) Grenoble, 24 déc. 1907, D. 1911.2.122. V. également Bordeaux, 5 févr. 1907, D. 1911.2.122.

(3) Besançon, 3 août 1907, D. 1911.1.40.

(4) Grenoble, 9 nov. 1906, D. 1911.2.122.

(5) Douai, 25 nov. 1902, D. 1904.2.95.

qu'il resterait toujours vrai de dire que ce service a été créé dans un but d'intérêt public, pour satisfaire à un devoir qui incombe à la commune, et non pas en vue de réaliser des bénéfices (1) ».

Ont été encore soustraites à l'application de la loi les exploitations qui, par elles-mêmes, sont étrangères à toute idée de spéculation : il en est ainsi des établissements de bienfaisance, d'assistance par le travail, à condition que la charité, non le lucre, en soit le mobile :

« Attendu que l'Etat, le département, la commune peuvent certainement encourir les responsabilités de la loi du 9 avril 1898. Mais qu'il importe de distinguer la nature de l'entreprise en cours, et si celle-ci n'a pour but que l'assistance et la charité par le travail, elle ne présente pas la condition essentielle, caractérisée par le mobile du gain, qui constitue l'entreprise industrielle.

Attendu qu'il en est ainsi, notamment quand les travaux effectués sur les crédits, dits de la « malgagne », bien que présentant pour la commune quelque utilité, ont pour cause essentielle de secourir sous une forme recommandable les indigents valides (2) ».

Il en est de même des laboratoires organisés dans les facultés, et qui ne se chargent pas d'analyses industrielles moyennant rétribution (3). La circulaire ministérielle du 24 août 1899 est formelle :

(1) Grenoble, 24 déc. 1907, D. 1911.2.122.

(2) Poitiers, 16 juin 1902, *La Loi*, 6 nov. 1902.

(3) Bordeaux, 19 févr. 1901, S. 1904.2.145.

« ...Un laboratoire annexé à une faculté, malgré les risques d'explosion ou d'intoxication qu'il présente, ne peut être évidemment considéré comme un établissement industriel (1) ».

Le Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail émit l'avis suivant :

« Que la loi du 4 avril 1898 s'applique exclusivement aux industries et exploitations annexes y dénommées, où un chef d'entreprise employant et salariant des ouvriers ou employés réalise des fabrications ou des manutentions dans le but d'un gain. Dès lors une université, employant, pour des recherches scientifiques, des ouvriers dans ses laboratoires, ne tombe pas de ce chef sous le coup de la loi du 9 avril 1898 (2) ».

Mais le Comité fut également d'avis :

« Que la loi du 9 avril est applicable aux laboratoires qui se chargent d'analyses industrielles moyennant rétribution (3) ».

Enfin, une solution identique est admise en ce qui concerne les écoles professionnelles où les travaux exécutés soit par les élèves, soit par des ouvriers, sont organisés dans un but exclusif d'enseignement, non dans un but industriel en vue de revendre avec bénéfice les produits

(1) *Bull. de l'Off. du Trav.*, 1899, p. 789.

(2) Avis du 31 mai 1899, S., *Lois annotées de 1900*, p. 1148.

(3) Avis du 7 mars 1900, *Bull. Off. du Trav.*, 1900, p. 389.

du travail de l'établissement. La circulaire ministérielle du 24 août 1899 indiquait d'ailleurs cette solution :

« Un laboratoire... ne peut être évidemment considéré comme un établissement industriel. De même pour une école technique, où les travaux des élèves ont un but exclusif d'enseignement » (1).

Et la jurisprudence ne se contente pas d'affirmer son opinion de façon concrète par une majorité d'arrêtés rendus dans tel sens, elle prend soin encore d'en dégager les principes généraux. Elle fait remarquer qu'il ne convient pas d'envisager la nature du travail fourni par l'ouvrier, les risques auxquels il est exposé, les dangers qui le menacent, mais qu'il faut au contraire considérer la seule nature de l'entreprise pour laquelle le travail est fourni :

« Attendu que ce n'est pas la nature du travail fourni par l'ouvrier qui emporte assujettissement à la loi du 9 avril 1898, mais la nature de l'entreprise pour laquelle il effectue ce travail... »

(1) *Bull. Off. du Trav.* 1899, p. 789. Cf. arrêté du ministre du Commerce en date du 9 oct. 1906, nommant une commission, chargée d'étudier la question de la responsabilité des accidents survenus dans les écoles d'enseignement technique : mentionné dans le *Bull. Off. du Trav.*, 1907, p. 227. Adde : Em. Cohendy, *Les accidents du travail et les écoles professionnelles*, dans *Questions Pratiques*, nov. 1911, p. 303. — Remarquons que peuvent certainement bénéficier de la loi les élèves des écoles comme celles des maîtres mineurs d'Aleis, ou celle des maîtres ouvriers mineurs de Douai, envoyés, pour perfectionner leurs connaissances, dans des exploitations minières, comme ouvriers ou géomètres ; pendant ces stages pratiques les compagnies sont responsables conformément à la loi : Nîmes, 8 janv. 1902, *Mon. jud. de Lyon*, 17 mars 1902.

Attendu qu'il importe peu que ce travail soit plus ou moins avancé, ou plus ou moins dangereux, par exemple qu'il ne s'agisse que d'un travail de nivellement préalable à la construction proprement dite d'une route... » (1).

« Attendu que ce n'est pas le travail exécuté par l'ouvrier qui détermine si l'accident survenu est régi ou non par la loi du 9 avril 1898, mais bien uniquement la profession du maître... » (2).

Enfin, grâce à des propositions de loi, on s'est efforcé de donner à toutes ces tendances une consécration législative. Le 30 octobre 1902, M. Mirman, député, déposait sur le bureau de la Chambre une proposition ainsi conçue :

Article unique : « Il est ouvert au budget de 1901 un crédit extraordinaire de 100.000 francs, destiné à payer les rentes prévues par la loi du 9 avril 1898 aux employés et ouvriers salariés de l'État, victimes d'accidents du travail ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente du travail survenus depuis le 1^{er} juin 1899, et n'ayant pas, lesdits ouvriers et employés, bénéficié de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles. » (3).

(1) Cass., 9 déc. 1908, D. 1910.1.475.

(2) Cass., 29 déc. 1908, D. 1909.1.510. — V. aussi, sur la tendance qu'a la jurisprudence à ne pas prendre en considération le caractère dangereux du travail : Cass., 3 août 1903, D. 1903.1.45 ; Cass., 3 juil. 1904, D. 1904.1.553 ; Req., 4 janv. 1905 et 11 avril 1907, D. 1910.1.452 ; Req., 18 fév. 1908, D. 1910.1.314 et la note.

(3) *Journ. off.*, Chambre des députés, Documents parlement., n° 407, p. 205.

Et dans l'exposé de la proposition, après avoir signalé les faits qui la suscitérent, M. Mirman constatait :

« L'État est un patron qui, en matière sociale, doit donner le bon exemple. Il est inadmissible qu'à l'heure où chacun voit la nécessité d'étendre la loi du 9 avril 1898 à des catégories nouvelles de travailleurs, l'État se dérobe aux obligations matérielles et morales que cette loi lui impose.

Le ministère du Commerce a étiré le plus possible le sens de l'article 1^{er} pour comprendre dans le champ d'assujettissement de la loi des professions multiples : si ses efforts furent inefficaces, s'ils se brisèrent contre les arrêts des tribunaux et du Conseil d'Etat, si le moyen employé pour étendre la loi par voie d'interprétation administrative n'était pas le meilleur, au moins faut-il reconnaître que l'intention était hautement louable ; mais il y a lieu de s'étonner que, dans le même temps, le ministère du Commerce ait fait tous ses efforts pour soustraire à l'action de la loi de 1898 ses propres travailleurs.

..... Le Parlement ne voudra pas sanctionner de telles iniquités. Je lui propose de dire que l'Etat-patron s'est mal conduit, qu'il a donné un détestable exemple, que nous le désavouons. Je lui propose de décider que tous les salariés de l'Etat, victimes d'accidents du travail survenus depuis le 1^{er} juin 1899, et n'ayant pas bénéficié de la loi sur les pensions civiles du 9 juin 1853, recevront, ou que, en cas d'accidents mortels, leurs ayants-droit recevront la pension prévue par la loi du 9 avril 1898,

toutes les fois que les travaux, au cours desquels ces accidents se sont produits auraient entraîné, s'ils avaient été dirigés par un entrepreneur particulier, l'assujettissement de celui-ci à ladite loi. »

Le 1^{er} décembre 1902, une nouvelle proposition de loi d'un caractère plus général fut déposée sur le bureau de la Chambre par le même auteur :

Article unique : « La loi du 9 avril 1898 est applicable, sans qu'il soit dérogé aux dispositions spéciales de l'article 32, aux manufactures, ateliers, entrepôts, magasins, chantiers, entreprises et exploitations de l'Etat, des départements ou des communes, et de façon générale à tous les services publics, toutes les fois que la nature des travaux, si ceux-ci étaient dirigés par un entrepreneur privé, entraînerait l'assujettissement de cet entrepreneur à ladite loi » (1).

L'exposé des motifs était ainsi rédigé :

« Toutes les fois qu'entre en vigueur une loi générale ayant pour but de protéger les travailleurs, la routine de certaines administrations et l'absurde préjugé qui tend à considérer l'Etat comme un patron privilégié s'unissent pour essayer de soustraire les travailleurs de l'Etat au régime de la loi nouvelle.

Il en a été ainsi pour les syndicats : le ministre Casimir Périer est tombé parce qu'il s'obstinait à vouloir priver

(1) *Journ. off.*, Chambre des députés, Documents parlement., n° 537, p. 433.

les employés des chemins de fer de l'Etat du droit de se syndiquer dans les mêmes conditions que ceux des autres réseaux.

Il risque d'en être de même pour la loi sur les accidents du travail, si la Chambre ne se hâte pas d'y mettre bon ordre. On ergote sur le sens des mots entreprise et exploitation, on essaie de faire admettre qu'il n'y a pas entreprise quand l'Etat entreprend, ni exploitation quand l'Etat exploite.

Il suffit de réfléchir un instant aux principes essentiels de la loi de 1898 pour se convaincre de l'iniquité d'un pareil système. Ces principes sont aujourd'hui assez connus de tous pour qu'il soit inutile de les rappeler en détail : ils ont établi dans la loi ce qui existe malheureusement dans la réalité, à savoir le risque professionnel ; ils ont déterminé des indemnités forfaitaires, ils ont créé au bénéfice des victimes une procédure spéciale et, on n'ose plus dire rapide, mais moins lente assurément que la procédure ordinaire, et en tous cas gratuite.

Or, à ce risque professionnel sont exposés les salariés de l'Etat tout comme les autres travailleurs. La loi doit être égale pour tous. Quand un accident se produit, il n'y a pas à rechercher si le patron de la victime est un simple particulier ou une société anonyme, ou la commune, ou le département, ou l'Etat ; il y a simplement à examiner si le travail, par le fait ou à l'occasion duquel l'accident a eu lieu, est de nature à entraîner l'assujettissement à la loi.

Il ne s'agit pas ici d'étendre la loi de 1898, ce qui comporterait un autre débat ; il s'agit de décider que, dans le champ d'application de la loi, les services de l'Etat ne constituent pas des exceptions, et que les travailleurs occupés à ces devoirs ne sont pas exposés, en cas d'accident, à ne recevoir aucune indemnité, et, en cas de mort, à laisser leurs veuves et orphelins dans l'extrême misère.

C'est donc simplement une interprétation très nette de la loi de 1898 que nous demandons à la Chambre de formuler en votant la proposition suivante. ».

Enfin, le 8 juin 1904, lors de la discussion d'une autre proposition de M. Mirman, relative à l'extension de la loi de 1898 à toutes les exploitations commerciales, M. Dejeante, député, présenta cet amendement :

« La loi du 9 avril 1898 est applicable, sans qu'il soit dérogé aux dispositions spéciales de l'article 32, aux manufactures, ateliers, entrepôts, magasins, chantiers, entreprises et exploitations de l'Etat, du département, des communes, et d'une façon générale à tous les services publics, toutes les fois que la nature des travaux, si ceux-ci étaient dirigés par un entrepreneur privé, entraînerait l'assujettissement de cet entrepreneur à la dite loi » (1).

Que penser de cette théorie ?

Le moins qu'on en puisse dire, c'est qu'elle est très

(1) *Journ. Off.*, Chambre des députés, p. 1317.

imprécise. Elle est loin de présenter cette netteté que, par un souci de clarté, nous nous sommes efforcé de dégager.

Quand l'Etat aura-t-il pour objectif une idée de lucre ? Quand exploitera-t-il de façon désintéressée un service public ? Question qui semble gêner, à laquelle on répond avec un certain flottement.

C'est ainsi que la jurisprudence a beaucoup hésité.

D'abord, affirme-t-elle, l'administration des postes et télégraphes devait être soustraite à l'application de notre loi. Plus récemment, la Cour de cassation elle-même abandonna cette première opinion :

« Attendu, d'une part, que, sauf les exceptions portées à l'article 32 de la loi du 9 avril 1898, l'Etat est responsable des accidents du travail survenus à ses ouvriers et employés dans les conditions où le seraient des chefs d'entreprise.

« Attendu d'autre part que les entreprises de transport par terre et par eau sont nommément assujetties à la loi sur les accidents du travail ; que le service des postes, pour être un service public, n'en est pas moins une entreprise de transport et que le monopole de l'Etat n'en modifie pas le caractère (1) ».

Même indécision en ce qui concerne les cantonniers attachés aux services vicinaux : en face des arrêts préten-

(1) Cass., 27 oct. 1909, D. 1911.2.40. — Adde : Toulouse, 11 oct. 1911, D. 1912.2.43.

dant qu'on se trouve en présence d'un service public (1), on peut en mettre bon nombre d'autres admettant la responsabilité de l'Etat, du département, des communes (2), ainsi qu'un avis du Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail remarquant :

« Que s'ils étaient confiés à l'entreprise privée, les travaux de construction, de réfection et d'entretien des routes comporteraient l'assujettissement des entreprises à la loi du 9 avril 1898.

Que, dès lors, les départements et les communes se trouvent soumis, pour les mêmes travaux exécutés en régie, aux mêmes responsabilités et que les cantonniers du service municipal sont appelés au bénéfice de la loi susvisée (3) ».

Il n'est pas jusqu'aux propositions de loi, où n'apparaissent des confusions : les propositions de M. Mirman ont été déposées pour faire bénéficier de la loi les ouvriers des « services publics, toutes les fois que la nature des travaux, si ceux-ci étaient dirigés par un entrepreneur privé, entraînerait l'assujettissement de cet entrepreneur à ladite loi ». Or, ces propositions ont précisément été provoquées par des accidents survenus à des employés des postes et télégraphes, c'est-à-dire à des travailleurs

(1) Cf. p. 66, note 3.

(2) Trib. Seine, 7 juill. 1900, *Gaz. Pal.*, 1900.2.497 ; Paris, 20 mai 1904, S. 1907.2.169 ; Poitiers, 13 juill. 1908, S. 1908 2.266.

(3) Avis du 7 mars 1900, *Bull. Off. du Trav.*, 1900, p. 388.

ne devant pas être assujettis, selon la théorie générale. En gare de Reims un courrier des postes avait été, dans l'exercice de ses fonctions, tué par un train. C'était un accident de travail nettement caractérisé. Après des démarches pressantes, réitérées, la veuve avait reçu de l'administration des postes la réponse suivante : « Votre mari, n'appartenant à l'administration qu'à titre auxiliaire, vous ne pouvez bénéficier de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles. Quant à la pension de retraite prévue par la loi du 9 avril 1898 sur les accidents, elle ne peut pas non plus vous être accordée, car il a été jugé que ladite loi n'est pas applicable aux employés des postes, l'administration des postes ne constituant ni une entreprise industrielle ou commerciale, ni une exploitation. » (1).

Ainsi, jusque dans les tentatives mêmes de réforme, persistent des contradictions. On ne veut soumettre à la loi les exploitations de l'État qu'autant qu'elles pourraient constituer des entreprises privées assujetties : et on vise spécialement l'exploitation par l'État des postes et télégraphes. Seulement il se trouve que cette administration, fonctionnant dans l'intérêt général, constitue non pas une entreprise cherchant à réaliser des bénéfices, mais bien plutôt un service public étranger à toute idée de lucre.

(1) Exposé des motifs de la proposition Mirman, *Journ. Off.*, Chambre des députés, Docum. parlam., n° 407, p. 203.

Du reste, il n'était guère possible qu'il n'y eût pas de flottement. Comment établir une ligne de démarcation précise entre les exploitations de l'État ayant pour but l'intérêt général, et celles qui n'ont pas cet objectif ?

En vérité, à qui y regarde de près, n'apparaît, à ce point de vue, aucune distinction possible. Car l'espoir d'un lucre n'existe nulle part, pas plus dans les services publics proprement dits que dans toute autre entreprise de l'État, des départements, des communes. Qu'il s'agisse même en effet d'un monopole ou d'une régie, exercés par l'État ou la commune afin d'augmenter leurs revenus et de faire face à de pressantes exigences financières, on ne se trouvera pourtant pas en présence d'une entreprise intéressée, destinée à enrichir certaines personnes. L'État agit au nom et dans l'intérêt de tous ses membres, la commune en faveur de tous ses habitants. Où est l'idée de spéculation ?

Ce point de vue a été signalé par quelques décisions jurisprudentielles. Un premier arrêt constate que les communes, ne poursuivant pas un but strictement industriel et commercial, ne sauraient être assujetties à la loi, mais par une anomalie assez singulière, et qu'il n'explique pas, il déclare la loi applicable dans certains cas :

« Attendu que les communes ne sont pas en principe assujetties à la loi de 1898 en ce qui concerne les accidents survenus à leurs employés dans l'exercice de leurs fonctions.

Mais attendu que la loi de 1898 peut cependant leur

être applicable à raison des entreprises qu'elles créent ou qu'elles dirigent pour pourvoir aux services municipaux, bien qu'elles ne poursuivent pas un but strictement industriel ou commercial, si l'accident dont a été victime un de leurs ouvriers ou employés s'est produit dans les conditions prévues par l'article 1^{er} de la loi précitée » (1).

Un autre arrêt, au sujet duquel, il est vrai, un pourvoi en cassation a été formé avec succès, est plus significatif; les magistrats remarquent très justement que, si une entreprise de l'Etat peut sembler constituer, sur le moment, une source immédiate de revenus, elle n'en conserve pas moins son caractère d'utilité générale, en raison du mobile désintéressé qui l'anime :

« Attendu qu'il importe peu que ce monopole soit, actuellement tout au moins, une source de revenus pour l'Etat.

Qu'il n'en perd pas pour autant son caractère d'utilité générale, puisque le mobile de ce monopole est le bien général et non la réalisation de bénéfices au profit du fisc » (2).

Donc, lorsqu'on ne se contente pas d'un coup d'œil superficiel, et qu'on veut aller plus avant dans l'analyse, on s'aperçoit qu'aucune entreprise publique n'a pour but essentiel la réalisation de bénéfices. Or, si tel est bien le criterium qui permet de faire application de la loi de

(1) Poitiers, 13 janv. 1908, S. 1908.2.266.

(2) Besançon, 3 août 1907, D. 1911.1.40.

1898, il faut nécessairement conclure, sous peine d'illogisme manifeste, que tous les ouvriers ou employés de l'État échappent aux prescriptions de cette loi.

Peut-on vraisemblablement l'admettre ? Non, nous l'avons ailleurs établi de façon suffisamment rigoureuse. Après l'examen des travaux préparatoires, après la lecture surtout des articles 32, 43, 48, qui sous-entendent l'application de la loi aux entreprises de l'État, sans quoi ils n'auraient pas la moindre signification, il n'y a pas de doute à ce sujet : personne au surplus ne le conteste.

Ainsi la théorie communément adoptée s'enferme d'elle-même dans un cercle vicieux, dont il ne semble pas qu'elle puisse sortir. La loi de 1898 ne fonctionnerait que vis-à-vis des entreprises industrielles ou commerciales qui poursuivent un gain. Dans les services publics, elle ne serait applicable que sous cette condition : or, jamais cette condition n'est réalisée. Toutes les exploitations de l'État seraient donc, en fin de compte, soustraites à la loi. Pourtant les textes sont nettement en sens contraire.

En réalité, c'est le fondement même de la théorie qui est inexact. L'application de la loi du 9 avril 1898 ne doit pas, à notre sentiment, être soumise à cette restriction trop étroite : la réalisation de bénéfices pécuniaires.

Quelle est, en effet, la base de la loi ? Elle est fondée toute entière sur ce principe, qui en est l'âme même : le risque professionnel.

Les travaux préparatoires sont très significatifs : dès

1882, M. Nadaud affirmait, dans son rapport, que la preuve de la faute ne pouvait être fournie dans soixante-quinze cas sur cent pour les fabriques, et quatre-vingt-dix sur cent pour les mines : « Comment dès lors, ajoutait-il, est-il admissible de faire dépendre d'un élément aussi incertain le résultat d'un litige, qui, s'il ne reçoit pas une solution favorable à la victime de l'accident, peut réduire l'ouvrier et toute sa famille à la misère la plus absolue ? Comment s'étonner que les décisions des tribunaux soient arbitraires et contradictoires ?... Tous ceux qui ont vu de près les conditions du travail mécanique l'admettront sans peine, il est logique de faire supporter la réparation du dommage causé par le travail à ceux qui ont l'initiative, la direction et le profit du travail, c'est-à-dire au patron » (1).

En 1896, M. Tillaye, cherchant des arguments à la thèse qu'il avait à soutenir, remontait aux principes mêmes servant de base à la loi, et citait, pour mieux dégager l'idée du risque, la définition donnée dans la *Revue politique et parlementaire*, l'année précédente, par M. Pic : « Ce principe nouveau peut se résumer dans la formule suivante : la production industrielle exposant le travailleur à certains risques, c'est à celui qui recueille le profit de cette procédure, c'est-à-dire au patron, que doit incomber l'obligation d'indemniser la victime en cas de réalisation du risque, abstraction faite du point de savoir

(1) D. 1898, 4.31, col. 3.

si le patron a commis une faute susceptible d'engager sa responsabilité » (1).

Ainsi, on fera supporter la responsabilité des accidents au patron, c'est-à-dire à l'auteur, même non en faute, plutôt qu'à la victime, grâce au raisonnement suivant : toute entreprise fait naître des chances bonnes et mauvaises, entraîne un profit et des risques. Or, l'auteur a le profit ; la victime l'ignore. Entre eux il faut rétablir l'équilibre compromis par l'accident : les pertes doivent incomber à l'auteur. Le dommage devient ainsi la contrepartie du profit ; la réparation, la rançon des avantages retirés d'une entreprise. Celui qui met une force en mouvement doit en assurer toutes les chances, quelles qu'elles soient.

Mais qu'est-ce que ce profit qu'on oppose au risque ? Ce ne sont pas seulement, comme semble le dire à tort la théorie que nous combattons, les bénéfices pécuniaires, les revenus que l'on escompte. C'est l'ensemble des avantages qui peuvent être retirés de l'usage d'une chose : agrément, distraction, instruction, but désintéressé, comme la recherche du bien public, ou la poursuite d'un idéal charitable ou scientifique, etc... Le profit, en un mot, c'est l'intérêt de tout ordre, matériel ou immatériel, attaché à la mise en œuvre d'une activité quelconque :

(1) P. Pic, *La question des accidents du travail devant le parlement français, Revue politique et parlementaire*, juin 1895.

intérêt qui existe fatalement, sans quoi l'on n'aurait pas agi (1).

Veut-on un exemple concret ? Voici un chasseur, dont les plombs, heurtant un corps dur, ricochent et blessent un passant se trouvant à une certaine distance ; l'enquête démontre que l'accident n'a pour cause aucune espèce d'imprudence, et qu'il constitue un pur cas fortuit. Les partisans de la théorie du risque, à l'encontre de ceux de la théorie de la faute (2), admettent le bien-fondé d'une action en responsabilité. Mais qui songerait à distinguer entre l'hypothèse où le chasseur ne cherche que son agrément en pratiquant un sport attrayant, et celle où il s'agit d'un braconnier, vivant des produits de sa chasse, dont il réalise des bénéfices réguliers ?

D'ailleurs, la loi elle-même admet cette conception très large du profit : le principe du risque est appliqué aux rouages les plus élevés, les moins intéressés (3). Le rouage administratif d'abord est organisé dans le but unique de satisfaire l'intérêt général. Mais il peut arriver que quelques uns souffrent certains dommages du fait de son fonctionnement, subissent par exemple une occupation temporaire ou une expropriation ; depuis les lois de 1843 et 1892, ils seront indemnisés. L'administration, qui n'a

(1) Cf. G. Cohendy, *La méthode d'un arrétiste au XIX^e siècle*, Labbé, p. 143.

(2) Bordeaux, 9 juill. 1906, D. 1908.2.244.

(3) Josserand, *De la responsabilité du fait des choses*, p. 71-73.

commis aucune espèce de faute, et n'a fait que remplir le devoir spécial lui incombant, doit supporter les risques découlant de l'exercice de ses fonctions. Et pourtant son activité était purement désintéressée (1).

Comme le précédent, le rouage judiciaire fonctionne au profit de la collectivité. Il peut également causer accidentellement certains préjudices. La loi de 1895 accorde des compensations à ceux qui ont été frappés par erreur. Cette loi trouve-t-elle, on l'a parfois soutenu, sa base dans l'idée de faute ? Certainement non ; l'erreur du juge n'est pas nécessairement due à un défaut de perspicacité ; l'esprit le plus averti peut être trompé par tel concours de circonstances, même en s'entourant avec soin de tous les documents capables de l'éclairer. Quel pays ne commet pas d'erreur judiciaire ? En réalité, la responsabilité de l'Etat se rattache nettement à l'idée du risque : la justice, rouage organisé dans l'intérêt de tous, et parfaitement étranger à l'idée de spéculation, ne saurait s'exonérer, en raison de cette qualité, de la responsabilité que lui impose la théorie du risque créé (2).

Et cette solution, la plus conforme aux principes, est essentiellement équitable. Qu'un ouvrier ou un employé soit embauché dans une usine, manufacture ou chantier, dont les gains servent à enrichir un patron ; qu'il soit

(1) HARRIQUET, *Traité de droit administratif*, p. 175.

(2) LARNAUDE, *Revue pénitentiaire*, 1896, p. 9.

engagé, dans des conditions absolument identiques, mais avec cette différence que les produits du travail seront affectés à la vie ou au développement de l'œuvre entreprise dans un intérêt général : quelle différence saurait-il constater, du moins en ce qui le concerne, entre ces deux situations ? Dans l'un et l'autre cas n'est-il pas lié par le même contrat créant des obligations analogues ? N'est-il pas aussi exposé aux mêmes risques, aux mêmes dangers ?

Ce dernier point de vue ne doit pas être négligé : il tient dans les travaux préparatoires une place considérable.

En 1886, en effet, M. de Mun déposait une proposition de loi dont l'article 1^{er} était ainsi libellé :

« Dans les industries où le travail est reconnu dangereux, tout accident survenu par le fait du travail ou à l'occasion du travail aux ouvriers et employés donne lieu de plein droit à une rente ou une indemnité. . . »

A la séance du 14 mars 1889, MM. Bérenger et Trarieux ont déposé un contre-projet conçu en ces termes :

Article 1^{er}. — « Tout accident causé par l'exécution d'un travail reconnu dangereux donne droit au profit de l'ouvrier ou employé qui en a été victime, ou de ses ayants droit, à une indemnité. . . . »

Le 1^{er} avril, la Commission proposait la rédaction suivante :

Article 1^{er}. — « Dans toute industrie où le travail sera reconnu dangereux, le chef de l'entreprise est responsable

de tout accident survenu, par le fait du travail ou à l'occasion du travail, à ses ouvriers ou employés. . . . »

Le projet de M. Jules Roche du 28 juin 1890 était rédigé de la même façon, ainsi que les amendements proposés par M. Blavier le 11 juin et le 4 juillet 1893.

Cette conception soutenue avec beaucoup d'insistance, particulièrement par M. Bérenger, ne parvint pas à triompher. Elle fut en définitive abandonnée ; mais le parlement ne cessa d'invoquer toujours cette notion de danger. A la séance du 13 mars 1895, en effet, M. Lebon, ministre du commerce, combattit la thèse que nous venons d'exposer :

« J'estime que le projet de loi qui vous est soumis est conçu dans l'intérêt de tous, aussi bien des patrons que des ouvriers, qu'il s'applique au plus grand nombre de cas possible, et que lorsqu'on vient introduire dans l'article 1^{er} des mots nouveaux comme le mot « dangereux », dont parlait tout-à-l'heure l'honorable M. Bérenger, quand on dit que c'est aux tribunaux qu'il appartiendra d'apprécier si telle ou telle industrie, ou plutôt si telle ou telle partie de telle ou telle industrie est dangereuse, on restreint la portée et les bénéfices de la loi... »

M. Poirier critiqua également les amendements de M. Bérenger et de M. Blavier :

« Dans le système de M. Bérenger, il y a, si je puis m'exprimer ainsi, un double verrou... Lorsqu'un accident fortuit se produirait dans le travail non dangereux, ce serait une suprême iniquité que de refuser à la victime d'un tel accident l'indemnité qui serait accordée à l'oc-

casion d'un accident de même nature survenu dans un travail dangereux. »

M. Waddington s'associa à ces observations :

« D'après moi, l'amendement nous conduirait à une impossibilité absolue... En effet, il s'agit de définir les caractères d'une industrie dangereuse ; il s'agit de définir le caractère d'un travail dangereux dans une industrie dangereuse. C'est encore plus compliqué. J'ai la prétention de soutenir que toute industrie, toute manutention, tout travail, quel qu'il soit, est dangereux, mais à des degrés différents... »

C'est encore sous l'inspiration de cette idée de danger que la loi du 9 avril 1898 a été étendue à l'agriculture par la loi 20 juin 1899 : le principe du risque professionnel n'y est appliqué qu'aux accidents occasionnés par l'emploi de machines mues par des moteurs inanimés, telles que batteuses mécaniques, charrues à vapeur... Le législateur a été au plus pressé, en protégeant les seuls ouvriers agricoles exposés à de véritables périls.

Du reste, l'opinion que nous soutenons, et qui ne veut pas admettre la nécessité de l'esprit de lucre, semble bien avoir été celle des rédacteurs de la loi de 1898. L'article 1^{er}, en effet, prévoit « les accidents survenus... dans toute exploitation ou partie d'exploitation dans laquelle sont fabriquées ou mises en œuvre des matières explosives ou dans laquelle il est fait usage d'une machine mue par une force autre que celle de l'homme ou des animaux. »

La formule employée est extrêmement large : toute exploitation dans laquelle il est fait usage d'une machine mue par un moteur inanimé sera soumise à loi. Distingue-t-on suivant qu'on est ou non en présence d'un entrepreneur poursuivant un but lucratif ? En aucune façon. Des risques sont créés par l'emploi d'une machine faisant naître autour d'elle des dangers : cela suffit.

Et qu'on ne dise pas, comme l'ont fait certains tribunaux, qu'il convient d'examiner la profession du patron bien plutôt que le travail de l'ouvrier et les dangers qui l'y menacent. L'article 1^{er} débute ainsi : « Les accidents survenus par le fait du travail ou à l'occasion du travail aux ouvriers et employés occupés dans l'industrie du bâtiment, les usines, manufactures et chantiers. . . » D'après ces termes mêmes il apparaît que, pour bénéficier de la loi, il faut réaliser avant tout cette condition : être ouvrier ou employé. Comment alors soutenir avec la jurisprudence qu'il s'agit de considérer seulement la nature de l'entreprise, sans envisager la nature du travail fourni par l'ouvrier ? Les expressions dont s'est servi le législateur ne marquent-elles pas au contraire que c'est à ce dernier point de vue qu'il a voulu se placer ?

N'avançons pas cependant que tous les ouvriers ou employés sont soumis à la loi. Encore faut-il que ces ouvriers présentent une certaine qualité ; il importe qu'ils soient occupés aux travaux industriels et commerciaux que prévoit l'article 1^{er} de la loi : ils ne seront protégés que contre les risques qui en découlent. Mais le caractère in-

dustriel d'un travail dépend, non pas du but intéressé ou désintéressé poursuivi par celui qui l'organise, mais bien de la nature et de l'objet de ce travail.

En définitive, le critérium est le suivant : qu'un travail soit industriellement ou commercialement organisé, et soit, par les caractères qu'il présente, de nature à rentrer sous l'application de la loi du 9 avril 1898, ce sera suffisant pour que les ouvriers ou employés qui y sont occupés puissent invoquer le bénéfice de la loi.

La conséquence de l'opinion que nous avons adoptée, c'est que notre loi aura un domaine d'application beaucoup plus étendu : seront englobés les entreprises de l'Etat, des départements, des communes, organisées dans un intérêt général et constituant des services publics ; les établissements de bienfaisance gérés par ces personnes morales, toutes les fois que le travail sera industriellement organisé ; les laboratoires annexés aux universités et employant, pour des recherches scientifiques, des ouvriers exposés aux risques d'explosion ou d'intoxication ; les écoles techniques, affectant des ouvriers à une besogne industrielle, même lorsqu'elles poursuivent un but d'enseignement professionnel.

A ce dernier point de vue, la solution contraire a été récemment soutenue par M. Em. Cohendy dans un article paru dans les *Questions pratiques* (1).

(1) Em. Cohendy, *Les accidents du travail et les écoles professionnelles*, *Questions pratiques*, novembre 1911, p. 303.

L'auteur constate que la responsabilité de plein droit du patron est en rapport étroit avec le but lucratif qu'il poursuit. Il se borne à le constater ; nous croyons avoir établi le contraire.

Il tire argument aussi du fait que la loi du 9 avril 1898, qui énumère minutieusement les entreprises assujetties au risque professionnel, ne parle pas des écoles d'apprentissage et des ateliers annexés à ces écoles ; l'omission serait d'autant plus significative qu'on ne la retrouve plus dans les autres lois ouvrières du 2 novembre 1892, du 12 juin 1893 et 11 juillet 1903, du 13 juillet 1906.

Mais M. Em. Cohendy ne donne-t-il pas une importance exagérée à ce qui n'a été sans doute qu'une inadvertance ou même une simple imprécision de la part du législateur. D'autant mieux qu'il serait singulier de soumettre une usine à la loi de 1893, imposant au patron certaines mesures de sécurité en faveur de son personnel, et de la soustraire à la loi de 1898, destinée à réparer les accidents dûs le plus souvent à l'insuffisance de ces mesures.

Au reste, pour que l'argument portât, il eut fallu précédemment démontrer que l'énumération contenue dans l'article 1^{er} de la loi a un caractère nettement limitatif. Or, rien n'est plus douteux. Il semble même que cette interprétation soit manifestement contraire à l'esprit de la loi. L'étude des travaux préparatoires permet de supposer très vraisemblablement que le législateur a entendu instituer un système général de protection tendant à englober tous les accidents survenus dans l'industrie. A la

séance du 25 novembre 1895, M. Poirier, rapporteur au Sénat, déclara formellement que le texte de l'article 1^{er} n'était pas limitatif, qu'il était énonciatif :

« Je tiens à rappeler au Sénat qu'en votant l'article 1^{er} qu'il n'a adopté qu'à la suite de longs débats, il ne l'a fait qu'après avoir entendu sa Commission lui déclarer de la façon la plus formelle que, dans sa pensée, l'industrie toute entière se trouvait englobée dans l'énumération de l'article 1^{er}... On nous dit : mais pourquoi alors cette énumération ? J'ai répondu à l'honorable M. Buffet qui me faisait cette objection : Le texte de la Commission n'est point limitatif, il est énonciatif, et toute l'industrie y est comprise. L'article 1^{er} est ainsi conçu : « Les accidents survenus dans leur travail ou à l'occasion de leur travail aux ouvriers et employés occupés dans l'industrie du bâtiment, les usines, manufactures, chantiers, etc... ». Pouvez-vous avoir un texte plus complet, plus vaste, plus général que celui-là ? Il est vrai qu'on s'est livré à l'énumération de certaines industries, mais il est aisé de comprendre le but unique et l'intérêt de cette énumération ; elle a été faite parce que l'on a craint que ces industries ne pussent être considérées comme s'exerçant dans des manufactures, des usines, des chantiers : tel aurait pu être le cas des entreprises de transports, de chargement et de déchargement, des magasins publics, des mines, minières et carrières. Le texte de l'article 1^{er} est donc aussi large que possible, et si la Commission a trop souvent modifié sa rédaction, comme le lui reprochait l'ho-

norable M. Boulanger, il faut reconnaître qu'elle est toujours restée fidèle à cette pensée d'appeler à profiter des dispositions de la loi, de comprendre dans l'article 1^{er} tous les ouvriers employés dans les usines, manufactures et chantiers » (1).

A la séance du 20 mars 1896, M. le rapporteur Thévenet présenta des observations analogues :

« Je tiens à donner au Sénat des explications sur l'énumération contenue dans l'article 1^{er}. Cette énumération renferme des termes très généraux, des termes qui embrassent, à notre avis, presque toutes les professions. Nous n'avons excepté formellement que l'agriculture, lorsque nous avons écarté les moteurs mis en mouvement par les animaux ; c'est cette exception seule qui apparaît aux yeux de la commission comme l'exception qui doit être soulignée. » (2).

La plupart des tribunaux (3), qu'appuie une partie de

(1) D. 1893.4.60, col. 1.

(2) D. 1893.4.60, col. 2.

(3) Cass., 3 août 1903, D. 1903.1.45, S. 1904.1.491 ; Cass., 8 janv. 1907, S. 1907.1.353 ; Amiens, 20 mars 1900, D. 1900.2.268 ; Trib. Chartres, 8 août 1900, *Mon. jud.*, 13 déc. 1900 ; Rouen, 6 fév. 1901, S. 1902.2.233 ; Bourges, 17 juil. 1901, S. 1903.2.143. — Les motifs du jugement du Tribunal civil de Chartres sont très nets : « Attendu que l'énonciation des professions désignées dans l'article 1^{er} n'est pas limitative. Qu'en dehors des ouvriers appartenant à une industrie nominativement désignée, la loi protège tous ceux qui travaillent, soit à des ouvrages dangereux, soit au milieu d'une agglomération de machines ou de matériaux qui augmentent pour eux, et sans qu'ils puissent les

la doctrine (4), consacrent l'interprétation extensive.

D'ailleurs, signalons-le, M. Em. Cohendy reconnaît bien que la solution à laquelle nous nous sommes ralliés serait infiniment plus équitable, et il déplore de ne pouvoir y adhérer : « En définitive, les travaux industriels, alors surtout qu'ils sont exécutés à l'aide de moteurs mécaniques, présentent pour les ouvriers des dangers aussi graves dans les ateliers des écoles professionnelles que dans les autres ateliers ; on peut même affirmer que les accidents sont encore plus à redouter dans les ateliers scolaires, étant donnés l'âge des élèves, leur inexpérience et les imprudences auxquelles ils se laissent parfois entraîner. Et dès lors n'est-il pas équitable de soumettre au même régime les ouvriers qui sont exposés aux mêmes dangers et d'accorder aux uns comme aux autres la même protection et les mêmes droits ? A notre avis, cette opinion ne saurait être admise. Qu'il soit rationnel d'assimiler les ouvriers des ateliers scolaires aux autres ouvriers en ce qui concerne les accidents du travail, c'est incon-

prévoir ou s'en préserver, les chances d'accident. — Attendu que les tribunaux ont pour mission de rechercher dans chaque espèce, non point si telle industrie rentre strictement dans l'un des termes de l'énumération légale, mais si, en fait, la profession, telle que l'exerce le patron, comporte les risques spéciaux que le législateur a eu en vue ; si l'accident provient de l'un de ces risques ».

(4) P. Pic, p. 839-840 ; Loubat, t. I, n° 46 et s. ; Cabouat, t. II, n° 219 ; Wahl, note sous Caen, 6 août 1902, S. 1904 2.453 ; Lecouturier, *Accidents du travail*, p. 18 ; Hémard, *Professions assujetties au risque*, *Ann. de dr. comm.*, 1903.

testable, et il est à souhaiter que le Parlement consacre un jour législativement cette assimilation. » (1). Il semble bien que ce vœu, pour se réaliser, n'ait nul besoin de l'intervention du législateur : il exige seulement une plus exacte application des principes sur lesquels repose la loi du 9 avril 1898.

La théorie que nous avons présentée, pour n'être pas admise de façon générale dans la pratique, n'est pourtant pas absolument étrangère à la jurisprudence. Deux arrêts de la Cour de Paris, en date du 29 mai 1902, sont particulièrement significatifs (2). Il s'agissait d'accidents survenus à des ouvriers et apprentis occupés dans deux établissements d'enseignement professionnel : l'orphelinat des Salésiens de dom Bosco, la Société des aveugles de Paris. La Cour de Paris, se conformant aux dispositions de la loi de 1898, estima à juste titre que l'absence de l'esprit de lucre importait peu, qu'il suffisait que le travail soit industriellement organisé et que, de ce fait, les ouvriers soient exposés à de véritables risques professionnels. Les motifs de ces arrêts contiennent toute la substance du système que nous avons admis.

En ce qui concerne l'orphelinat des Salésiens :

La Cour — « Considérant que, participant dans ces conditions à une production ayant un caractère industriel, les apprentis qui y sont occupés sont exposés à de

(1) Em. Cohendy, *loc. cit.*, p. 303-304.

(2) Paris, 29 mai 1902 (deux arrêts), S. 1904.2.148.

véritables risques professionnels et doivent, en conséquence, bénéficier des dispositions de la loi de 1898.....»

En ce qui concerne l'atelier des aveugles :

Le Tribunal de la Seine — « Attendu qu'il importe peu que le but de l'institution soit en grande partie charitable ou que les affaires soient plus ou moins prospères ; que le risque est le même que dans les industries similaires, qu'il est même augmenté pour les clairvoyants en raison de la cécité de leurs auxiliaires. »

La Cour — « Considérant que la société reconnue d'utilité publique, tirant ses ressources de la charité privée, ne poursuit pas, il est vrai, la réalisation d'un gain. Mais que le caractère industriel du travail est indépendant du but dans lequel il est organisé, et dépend uniquement de sa nature et de son objet. »

Et qu'on ne dise pas, comme le fait M. Em. Cohendy dans l'article dont nous avons déjà parlé, que ces établissements se paraient inexactement du titre d'établissements d'enseignement professionnel, le lucre et non pas l'enseignement étant leur but principal. Si, en effet, une véritable exploitation industrielle a été organisée, elle ne l'a pas été dans l'intention d'enrichir qui que ce soit, mais seulement de subvenir aux besoins d'une œuvre désintéressée, au développement de laquelle sont affectés tous les bénéfices réalisés ; le mobile demeure toujours le désir d'étendre l'instruction professionnelle :

« Considérant, dit la Cour de Paris relativement à la congrégation des Salésiens, que, pour subvenir aux

charges de son œuvre, le directeur de l'établissement a organisé le travail industriellement. »

Et à propos de la société des aveugles de Paris :

« Considérant que, pour subvenir aux charges de son œuvre de bienfaisance, la société a entrepris une véritable exploitation industrielle des articles de sparterie, de broserie, de chaiserie, etc... »

Doit être également signalé dans le même sens un arrêt plus récent de la Cour de Nancy, du 11 février 1908, relatif à l'application de la loi du 12 avril 1906 (1). Une société coopérative de consommation avait été constituée, dont la formation n'avait pas été inspirée par un mobile de gain. Mais la société possédait des magasins, des chantiers, des dépôts, où étaient occupés des travailleurs salariés, se trouvant exposés exactement aux mêmes risques que les employés des entreprises commerciales ordinaires. La Cour de Nancy décida, à juste titre, que la loi sur les accidents du travail devait s'appliquer, dès l'instant où des opérations commerciales avaient été entreprises, alors même que le but de gain ferait défaut :

« Attendu que l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 1906, qui assujettit au risque professionnel les entreprises commerciales, doit être interprété en ce sens qu'il s'applique non pas seulement aux entreprises qui se livrent à l'achat et à la revente des marchandises uniquement pour en tirer un bénéfice, mais à toute entreprise qui entreprend

(1) Nancy, 11 févr. 1908, S. 1908.2.109, D. 1908.2.206.

des opérations commerciales, alors même que le bénéfice ne serait pas son but exclusif.

Attendu que spécialement une société coopérative de consommation, qui a une personnalité distincte de celle de ses associés, constitue, malgré sa dénomination de société civile et son caractère coopératif, une entreprise commerciale au sens de la loi du 12 avril 1906...

Attendu qu'il en est ainsi alors que la société possède des magasins, des chantiers, des dépôts où elle se livre à toutes les manipulations qui se pratiquent dans une entreprise commerciale, et qu'elle a recours à la main-d'œuvre d'employés qu'elle salarie et qui sont exposés aux mêmes risques que les commis ou préposés des commerçants ».

De ces décisions il est intéressant de rapprocher un arrêt de la Cour de cassation, qui n'est pas sans un certain rapport avec notre question. Il s'agissait de l'application, à un couvent, de la loi du 2 novembre 1892, et la Cour suprême définissait, comme nous l'avons fait nous-même, le travail industriel :

« Attendu qu'il importe peu d'ailleurs qu'il s'agisse de travaux de couture destinés non au dehors, mais aux seuls besoins de la maison, le caractère industriel du travail dépendant non du but mercantile dans lequel il est organisé, mais uniquement de sa nature propre et de son objet. » (1).

Si on ne trouve dans la jurisprudence que des germes

(1) Cass. 28 mars 1901, *Rev. prat.*, 1901, p. 146.

du système que nous avons adopté, en tous cas son succès dans l'avenir semble avoir été favorisé par le dépôt d'un projet de loi le consacrant.

A la date du 14 juin 1906, le ministre du commerce déposa un projet de loi concernant l'application générale de la loi du 9 avril 1898 à tous les ouvriers et employés des exploitations de l'Etat (1). L'article 1^{er}, qui nous intéresse, est ainsi conçu :

« La législation relative aux responsabilités des accidents du travail est applicable à tous les ouvriers occupés dans les exploitations et travaux de l'Etat, ainsi qu'aux employés dont les catégories seront déterminées par un règlement d'administration publique, rendu sur la proposition des ministres du commerce et des finances, après avis du comité consultatif des assurances contre les accidents du travail. »

Dans l'exposé des motifs nous lisons :

« La discussion de l'amendement présenté par M. Dejeante, qui reproduit le texte de la proposition de loi de M. Mirman du 1^{er} décembre 1902, a démontré d'autre part qu'une formule se bornant à déclarer applicable la loi du 9 avril 1898 à tous les services publics lorsque la nature des travaux exécutés entraînerait, si ceux-ci étaient dirigés par un entrepreneur, l'assujettissement de cet entrepreneur à la loi, serait à d'autres égards insuffisante... En ce qui touche le principe d'assujettissement,

(1) *Journ., Off.*, Chambre des députés, Docum. parlam., n° 86, p. 551.

l'application de la loi de 1898 à tous les ouvriers de l'Etat ne fait ni difficulté, ni question. »

Les observations auxquelles il est fait allusion, et qui ont été présentées lors de la discussion de l'amendement Dejeante, sont particulièrement celles du directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations, commissaire du gouvernement (1) :

... « L'amendement qui vous est soumis ne vise qu'une partie des services publics, il ne vise que les cas où la nature des travaux, si ceux-ci étaient dirigés par un entrepreneur privé, entraînerait l'assujettissement de cet entrepreneur à la loi de 1898.

S'il était adopté, il aurait pour conséquence de soumettre les agents de l'Etat à deux régimes différents, suivant qu'ils appartiennent ou non à ces services ; il en résulterait entre les différentes branches de l'administration des inégalités choquantes. On verrait, par exemple, des employés de l'administration centrale des postes, dont les fonctions sont sédentaires, bénéficier de la loi de 1898, tandis que cet avantage serait refusé à un très grand nombre d'agents de l'Etat, qui sont cependant extrêmement intéressants, et dont le service est beaucoup plus dangereux. Ce serait le cas des agents des brigades des douanes ; ce serait aussi le cas des agents des contributions indirectes, qui, cependant, font du service dans les raffineries, distilleries et brasseries, et sont ainsi

(1) Cf. *supra*, p. 75, note 1.

exposés à des risques analogues à ceux du personnel de ces établissements ».

Le commissaire du gouvernement entendait ainsi, et il s'en expliquait avec suffisamment de netteté, ne pas priver du bénéfice de la loi les ouvriers ou employés de l'Etat non associés à une entreprise lucrative.

Que la théorie contenue dans ce projet de loi triomphe, et ce sera une confirmation nouvelle du système général développé par M. Hauriou sur le risque administratif (1).

Le fonctionnement libre, mais normal des rouages administratifs, nous l'avons ailleurs signalé, peut léser certains particuliers : la loi, la jurisprudence autorisent ces derniers à en demander réparation à l'Etat.

Quel est le fondement de ce droit à indemnité ? M. Hauriou considère que tous les administrés ont contracté une assurance contre le risque administratif : l'Etat, personne morale, gère cette assurance mutuelle. Le principe d'égalité, d'équilibre des intérêts domine notre droit. L'égalité devant les charges publiques est réalisée directement lorsqu'il est possible de le faire, par exemple en ce qui concerne l'impôt ou la servitude militaire. Elle doit l'être indirectement toutes les fois qu'un particulier a subi un préjudice spécial, anormal, ne résultant pas seulement de l'existence d'une administration publique

(1) Hauriou, *Précis de droit administratif*, p. 174 ; note sous Cons. d'Etat, 21 juin 1895, S. 1897, III, 33.

avec les frais qu'elle entraîne, mais d'un véritable accident administratif : pour rétablir l'harmonie, il faut réparer, grâce à des indemnités compensatoires, le dommage causé à quelques-uns par l'exercice d'une fonction qui profite à tous.

Ces principes s'appliquent aux accidents administratifs de tous genres : ceux dont souffrent les propriétaires aux cas d'expropriation ou de simple occupation temporaire ; ceux aussi dont sont victimes les ouvriers des manufactures de l'Etat, des départements, des communes.

Le risque industriel devient un cas particulier du risque administratif. Et il embrasse tous les accidents qui peuvent survenir du fait de l'administration, sans qu'il y ait à se soucier d'aucune des distinctions dont s'embarrasse la jurisprudence. La collectivité profite des bienfaits de l'administration publique, n'en doit-elle pas supporter tous les risques ?

CHAPITRE V

LIMITE APPORTÉE A L'APPLICATION DE LA LOI : QUESTION DU CUMUL DE LA RENTE AVEC UNE PENSION DE RETRAITE

Des difficultés sont nées de la superposition de deux régimes, l'un établi par la loi du 9 avril 1898, l'autre existant depuis la loi du 9 juin 1853 sur les pensions de retraite accordées aux fonctionnaires et employés de l'Etat, des départements, de la commune, des établissements publics, des Compagnies de chemin de fer, etc..... Les pensions servies à leurs employés par l'Etat, le département, la commune nous occuperont seules.

Ces pensions de retraite sont constituées soit par des versements de l'employé, soit par des allocations de l'Etat, soit, le plus souvent, par des versements et des allocations cumulatives de l'un et de l'autre. Le titulaire y a droit après trente ans de service et à soixante ans d'âge, avec augmentation proportionnelle en cas de durée de service supérieure à trente années.

Mais il est possible qu'une circonstance fortuite le mette hors d'état de réaliser ces conditions normales : une maladie ou un accident peut le contraindre à quitter prématurément ses fonctions ; sera-t-il dépourvu de toute retraite ? Non : sa pension sera liquidée proportionnellement au nombre des années de service, grâce à un tant pour cent sur le traitement.

Supposons qu'un agent de l'administration, accomplissant un travail incontestablement soumis à la loi du 9 avril 1898, soit victime d'un accident assez grave pour le mettre hors d'état d'exercer son métier. Il aura la latitude d'invoquer soit la loi du 9 juin 1853, soit celle du 9 avril 1898. Pourra-t-il en cumuler les bénéfices ?

Certaines solutions ne sont pas contestées. Si d'abord l'accident est survenu à un moment où la pension de retraite était déjà virtuellement acquise après les trente années de service et à soixante ans d'âge, la rente, on ne le discute plus aujourd'hui (1), se cumulera nécessairement avec la pension : chacune, en effet, a une cause spéciale et un rôle déterminé ; l'une est destinée à réparer l'incapacité qui provient d'un accident brusque, l'autre celle qui résulte de la vieillesse et des infirmités de l'âge.

La question peut se compliquer dans l'hypothèse où une pension anticipée est due, l'accident étant arrivé

(1) Cass., 21 juillet 1904, D. 1906.1.313, et la note ; Cass. 27 juillet 1903, D. 1910.1.393.

avant l'expiration des trente années de service, ou avant qu'ait été atteint l'âge fixé. Le sinistre a été au moins l'occasion de l'allocation anticipée de la pension de retraite.

Tant que cette pension n'a été alimentée que par les sacrifices personnels de l'employé, par des retenues faites sur son traitement, les controverses n'apparaissent pas encore : il est clair que, dans toutes circonstances, celui-ci a le droit de conserver, avec la rente, le bénéfice d'une sorte d'assurance qu'il s'est faite à lui-même.

Mais lorsque la pension est constituée par les versements cumulatifs de l'Etat et de l'employé, ou par ceux de l'Etat seulement, des doutes peuvent surgir.

L'opinion la plus courante repousse le cumul. Elle se base sur l'article 2 de la loi, d'après lequel les employés, à raison des accidents dont ils sont victimes dans leur travail, « ne peuvent se prévaloir d'aucune disposition autre que celle de la présente loi ». Des termes aussi formels permettent-ils de prétendre au bénéfice de la loi du 9 juin 1853 relative aux pensions de retraite ?

La doctrine soutient ce système restrictif (1). Le comité consultatif des assurances contre les accidents du travail fut également d'avis :

« Que si le chef d'entreprise faisait seul les fonds de

(1) Dupuich, notes au D. 1902.2.481 et au D. 1910.1.393 ; Thiaucourt, *La théorie du risque professionnel dans les services publics*, p. 63, 64 ; Loubat, n° 1095. — *Contra*, Sachet, n°s 696 et s.

l'institution de retraites impliquant attribution de pensions d'invalidité en cas d'accidents, les pensions ainsi attribuées doivent venir en déduction des indemnités désormais légalement mises à sa charge par la loi du 9 avril 1898 ;

Que si, au contraire, les ouvriers faisaient seuls, dans les mêmes conditions, les fonds des retraites au moyen de leurs versements ou des retenues subies sur leurs salaires, ils doivent, le cas échéant, cumuler avec les indemnités à eux dues par le chef d'entreprise les pensions d'invalidité acquises de leurs deniers à l'institution patronale de retraites, comme s'ils avaient librement acquis ces pensions par des versements individuels de primes à des sociétés d'assurances ;

Que si, enfin, les fonds de retraites d'ancienneté et de retraites d'invalidité en cas d'accidents sont simultanément et indivisément couverts par des retenues sur les salaires des ouvriers et par des contributions patronales, il paraît contraire à la législation actuelle de faire état, à la décharge du patron, de la quotité indéterminée de ses contributions pouvant concourir au service des pensions d'invalidité en cas d'accidents » (1).

La majorité des décisions jurisprudentielles confirme cette théorie (2). Enfin, un projet de loi fut déposé, le 14

(1) Avis du 12 juill. 1899, *Bull. Off. du Trav*, 1900, p. 61.

(2) Poitiers, 8 juill. 1901, D. 1902.2.481 ; Bourges, 17 juill. 1901,

juin 1906, par le ministre du commerce, établissant nettement la distinction entre les cas où la victime était ou n'était pas en situation d'obtenir normalement une pension à titre d'ancienneté de service ; dans la première hypothèse seule serait admis le cumul ; dans la deuxième, si l'intéressé n'était pas en droit d'exiger sa pension en raison de la seule durée de ses services, un droit d'option lui serait ouvert entre la législation du 9 juin 1853 et celle du 9 avril 1898. Le projet est précédé de l'exposé des motifs suivant :

« .. Dans le premier cas (celui où l'ouvrier, au moment de l'accident, serait en situation d'obtenir une pension d'ancienneté), il n'y a pas de raison de refuser aux victimes d'accidents ou à leurs ayants droit le cumul de la pension d'ancienneté acquise par la durée de leurs services et de la pension d'accident fondée sur le risque professionnel. Le cumul en l'espèce n'est d'ailleurs qu'apparent ; les deux pensions représentent à la charge de l'Etat deux obligations distinctes qui ont chacune une origine et une cause différentes ; l'une découle du contrat passé par l'employeur et l'employé, et a pour fondement la durée des services effectués ; l'autre trouve sa source dans l'accident survenu et dans la législation qui contraint l'employeur à le réparer, en dehors de toute idée de

D. 1902.2.481 ; Toulouse, 5 août 1901, *id.* ; Bordeaux, 21 juin 1902, 8 juill. 1902, *id.* ; Cass., 13 déc. 1905, 31 oct. 1906, 15 juill. 1907, Req., 1^{er} mai 1908, Civ., 10 nov. 1909, D. 1910.1.393.

retraite et d'ancienneté... Il a paru toutefois que la règle de réparation forfaitaire admise par la législation des accidents du travail permettait d'introduire au principe du cumul une double limitation : le premier alinéa de l'article 2 spécifie à cet égard que le montant cumulé de la rente d'accident et de la pension d'ancienneté ne pourra dépasser le dernier traitement d'activité de la victime, ni excéder jamais 6.000 francs.

Dans le deuxième cas, c'est-à-dire si l'accident est survenu avant que l'agent n'ait eu droit, à raison de la durée de ses services, à une retraite d'ancienneté, la pension dérivant de l'accident paraît seule due. Mais il ne semble pas que la loi à intervenir puisse, par une disposition inflexible, substituer alors de plein droit l'application de la loi du 9 avril 1898 à l'application de la législation sur les pensions civiles et militaires... Il est plus conforme à l'équité de laisser les intéressés eux-mêmes supputer ces avantages respectifs et de leur ménager un droit d'option... »

Voici les termes mêmes du projet :

« ...Art. 2. — Si la victime d'accident se trouve placée sous le régime des pensions civiles ou militaires et si elle compte le temps de service nécessaire pour obtenir à ce titre une pension d'ancienneté, elle aura simultanément droit à ladite pension et aux indemnités prévues par la loi du 9 avril 1898, dans les formes et suivant les procédures respectivement applicables, sans toutefois que le montant des indemnités et de la pension puisse dépas-

ser le dernier traitement d'activité, ni excéder en aucun cas 6.000 francs.

Si elle ne compte point le temps de service nécessaire pour obtenir une pension d'ancienneté, elle peut opter entre la pension à laquelle elle aurait droit pour le cas d'accident en vertu de la législation sur les pensions civiles et militaires et la rente à laquelle lui donne droit la loi du 9 avril 1898.

Le droit d'option de la victime est épuisé soit lorsqu'elle a obtenu du ministre compétent la liquidation de sa pension, soit lorsqu'elle a saisi le tribunal visé par l'article 16 de la loi du 9 avril 1898, à fin d'obtention de rente, ou qu'il y a eu accord à cette fin entre elle et l'Etat, dans les termes dudit article.

Art. 3. — Les droits des représentants de la victime sont déterminés d'après la législation pour laquelle elle a opté.

En cas de décès de la victime sans qu'elle ait exercé son droit d'option, ses représentants pourront chacun se prévaloir du bénéfice de l'une ou de l'autre législation, dans les conditions spécifiées au dernier alinéa de l'article 2. S'ils n'ont pas tous opté pour l'application de la même législation, leurs droits respectifs seront établis au regard de chaque législation à appliquer comme si tous les ayants droit s'étaient réclamés d'elle... »

Nous ne nous rangerons pas à cette opinion, estimant que la pension de retraite et la rente-indemnité ne font

pas double emploi, et qu'il est légitime d'invoquer l'une et l'autre des lois qui les consacrent.

Elles n'ont ni la même origine, ni la même nature. L'origine de la rente accordée aux termes de la loi du 9 avril 1898, c'est l'accident. L'origine de la pension obtenue en vertu de la loi du 9 juin 1853, ce sont les années de service. L'une constitue une véritable réparation ; l'autre simplement le bénéfice d'une assurance arrivée à terme.

Le fonctionnaire ou l'employé de l'Etat a droit, en effet, nous l'avons vu, à une pension de retraite à un certain âge et après avoir travaillé durant un certain nombre d'années. Cette pension est basée sur la vieillesse de son titulaire, c'est-à-dire sur un événement certain, dont on peut par avance fixer la date approximative, étranger en principe à tout aléa. Elle n'a donc manifestement pas pour objet la réparation d'un risque.

Telle est l'hypothèse normale. Certaines circonstances peuvent avancer l'époque de l'ouverture de la pension : l'invalidité, le décès, provenant d'un accident survenu au cours du travail, peuvent déterminer prématurément, au profit de la victime ou de ses parents, un droit au bénéfice de l'assurance.

Nous employons volontairement cette dernière expression, car il s'agit bien toujours là, et c'est une remarque essentielle, d'une assurance contre la vieillesse. Le fait qu'un accident a été l'occasion du paiement anticipé de la pension ne permet pas de considérer celle-ci comme servant à réparer le préjudice subi.

En quoi, juridiquement, consiste une indemnisation ? Son but c'est de remettre, dans la mesure du possible, les choses dans l'état primitif, d'atténuer ou même de supprimer le déséquilibre produit par l'accident. On y parviendra grâce à l'argent, qui remplira sa fonction d'équivalence. L'indemnité doit donc représenter la réparation la plus adéquate du dommage causé.

Or la pension anticipée, payée en vertu de la loi du 9 juin 1853, est établie dans la proportion du temps durant lequel la victime a fourni son travail, de l'importance des primes qui ont été versées : elle est liquidée, pour chaque année de service, à raison d'un soixantième du traitement. Mais il n'est nullement question de la faire concorder avec le préjudice subi.

Donc l'accident, d'où résulte une incapacité comparable à celle qui provient de la vieillesse, n'est que l'occasion du paiement prématuré de la pension de retraite : il n'influe pas sur la nature de cette dernière. Répondant à deux destinations différentes, correspondant à deux nécessités distinctes, la pension de retraite prévue par la loi de 1853 et la rente viagère allouée par la loi de 1898 peuvent être ajoutées l'une à l'autre. Ne se confondant pas, elles doivent se cumuler. Il n'y a donc pas place pour la prohibition de l'article 2.

Les travaux préparatoires sont un argument de plus en faveur de cette théorie. Un projet voté par la Chambre des députés en 1893 indiquait que la loi ne serait pas applicable aux fonctionnaires, agents ou employés, toutes les

fois qu'ils pourraient invoquer la loi du 9 juin 1853 et auraient droit à une pension en cas d'accident. Cet article a été purement et simplement supprimé. On a le droit légitime d'en conclure que le législateur a entendu soumettre à la loi les fonctionnaires, agents ou employés, même touchant une pension pour cause d'accident.

Quelques arrêts se sont prononcés en faveur de cette opinion (1), qu'adoptent certains auteurs (2).

Doivent être également signalées dans ce sens plusieurs propositions de loi. La plus récente, admettant le cumul absolu, a été déposée sur le bureau de la Chambre par M. Bouveri à la séance du 23 novembre 1910, et reprise par lui, le 28 décembre 1911, sous forme d'amendement à la loi du budget de 1912 ; après discussion, l'amendement fut disjoint et renvoyé à la Commission d'assurance et de prévoyance sociales. Il est ainsi conçu :

« La rente viagère payée par l'employeur sous une forme quelconque et quelle que soit l'origine des fonds destinés à en assurer le service, ne pourra, en aucun cas, se confondre avec les indemnités dues en vertu de la loi du 9 avril 1898 aux ouvriers victimes d'accidents dans leur travail.

Toute convention contraire au paragraphe précédent est nulle de plein droit.

(1) Cass., 21 juillet 1904, D. 1906.1.315.

(2) Sachet, t. I, nos 696 et s. ; Bourguin, *Application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'État*, p. 169 et s.

Cette nullité peut être poursuivie par tout intéressé devant les tribunaux compétents.

Dans ce cas, l'assistance judiciaire est accordée de plein droit à l'intéressé pour tous actes de la procédure, y compris les procédures d'appel et de cassation.

Sont également nulles de plein droit toutes conventions ayant pour but de restituer à l'employeur, d'une manière quelconque, tout ou partie de la rente viagère due cumulativement avec une indemnité exigible en vertu de la loi du 9 avril 1898.

Les dispositions du paragraphe précédent relatives à l'exercice de l'action en nullité et au bénéfice de l'assistance seront applicables en ce cas.

Les chefs d'entreprise sont tenus, sous peine d'une amende de 1 à 15 francs, de faire afficher dans chaque atelier le présent article. En cas de récidive dans la même année, l'amende sera de 16 à 100 francs » (1).

(1) *Journ. Off.*, Chambre des députés, 1^{re} séance du 28 déc. 1911, p. 4385.

APPENDICE

RÉGLEMENTATIONS SPÉCIALES

Il nous faut, en terminant, signaler certaines hypothèses exceptionnelles où des ouvriers ou employés de l'État bénéficient d'une autre réglementation que celle découlant de la loi du 9 avril 1898.

Parfois cette réglementation se superpose à celle qui résulte du droit commun. D'autres fois elle la remplace purement et simplement.

Il arrive d'abord que certains ouvriers profitent d'un régime de faveur qui s'ajoute à celui auquel a normalement droit tout travailleur victime d'un accident.

Il en est ainsi des ouvriers des manufactures de tabac et d'allumettes. Le régime antérieur à la loi de 1898 était plus libéral que le régime actuel : dans cette mesure, l'administration, par bienveillance, l'a maintenu.

La loi nouvelle, en effet, n'accorde aux victimes atteintes d'une incapacité temporaire qu'un maximum de la moitié du salaire moyen, et seulement si la blessure n'est pas consolidée au bout de quatre jours. L'administration aurait pu se conformer à ces prescrip-

tions. Elles n'en fit rien et maintint le paiement du demi-salaire à partir du premier jour, ce demi-salaire continuant à être considéré comme un minimum. Tout en appliquant la loi du 9 avril 1898, elle ne voulut pas enlever aux ouvriers une partie des avantages qu'elle leur avait précédemment octroyés, et elle décida d'accorder des indemnités supplémentaires, au paiement desquelles elle n'était pas tenue par la loi.

Même régime de faveur dans les établissements de la guerre. Ces établissements occupent deux catégories d'ouvriers : des ouvriers libres, engagés selon les besoins des services et embauchés dans des conditions spéciales ; des ouvriers immatriculés, c'est-à-dire inscrits sur des registres, dont un double est déposé aux archives du ministère de la guerre, et ayant passé un contrat les engageant pour six années, aux termes de l'article 27 du règlement du 24 juin 1878. Ces derniers sont exclus de l'application de la loi de 1898 par l'article 32 de la même loi. Quant aux ouvriers non immatriculés, ils y sont certainement soumis : l'article 1^{er}, en effet, parle « d'usines et manufactures, d'exploitations dans lesquelles sont fabriquées ou mises en œuvre des matières explosives » ; or, dans les établissements de la guerre se trouvent des arsenaux, manufactures d'armes, des poudreries et raffineries.

L'instruction provisoire D a réglé, à leur égard, les conditions d'application de la loi. Elle leur accorde certaines faveurs en dehors du droit commun. Ainsi, le paie-

ment des demi-salaires a lieu toujours dès le lendemain de l'accident ; du reste, sur proposition des chefs de services, le ministre peut élever l'indemnité journalière qui dépassera alors la moitié du salaire. D'autre part, l'ouvrier qui, à peu près guéri, se sent capable de reprendre le travail, ne cesse pas de recevoir les soins médicaux gratuits encore nécessaires, à condition qu'il reste dans l'établissement. Enfin, le ministre peut, quand l'état de la victime n'est plus susceptible d'amélioration, lui donner un titre de rente définitif, sans attendre l'expiration des trois années constituant le délai de revision.

Dans le même ordre d'idées, signalons encore les ouvriers occupés aux travaux publics sur les chantiers de l'Etat. La réglementation spéciale dont ils bénéficient date de l'arrêté du 15 décembre 1848 dont nous avons parlé, leur accordant une indemnité toutes les fois qu'ils seraient blessés ou qu'ils tomberaient malades à l'occasion de leur travail, sans même qu'ils aient à prouver la faute du patron : c'était, dès ce moment, l'affirmation de la théorie du risque.

L'arrêté du ministre des Travaux publics en date du 28 septembre 1899 reproduit cet état de choses (1) : il décide notamment que l'entrepreneur ou l'Etat sont tenus d'assurer à leurs frais le service médical et le paiement des secours aux ouvriers atteints de maladies occasion-

(1) *Bull. de l'Off. du Trav.*, 1899, p. 930.

nées par les travaux. N'est-ce pas, dans cette mesure, la consécration de cette réforme qu'on réclame depuis si longtemps dans les entreprises privées : l'assimilation aux accidents des maladies professionnelles (1) ?

L'arrêté du 30 septembre 1899 modifie l'article 16 du cahier des clauses et conditions générales du 16 février 1892, pour le mettre en harmonie avec les dispositions de la législation nouvelle (2) ; il maintient cependant

(1) Sur l'opposition entre les accidents et les maladies professionnelles et l'intérêt qu'il y aurait à les assimiler, cf. plus haut p. 24, 25. Les réglementations spéciales à certains ouvriers ou employés de l'État vont nous donner des exemples d'assimilation.

Ce ne sont pas d'ailleurs les seules hypothèses où le législateur se préoccupe des victimes de maladies contractées durant le travail. La loi du 21 avril 1893 prévoit la réparation non seulement d'accidents survenus aux inscrits maritimes, mais encore de « maladies ayant leur cause directe dans un risque de la profession ». La même loi dispose que seront indemnisées aussi la veuve ou les enfants du marin qui meurt des conséquences de blessures ou de maladies. L'article 1^{er} du décret du 12 juillet 1899 relatif aux sapeurs-pompiers communaux accorde également une pension viagère annuelle à ceux « qui dans un service commandé auront reçu des blessures ou contracté une maladie entraînant une incapacité absolue et permanente du travail. »

Du reste, des projets et propositions ont été déposés en faveur de l'assimilation absolue, généralisée : un projet de loi, élaboré par le comité consultatif des assurances contre les accidents, fut déposé le 16 mai 1905 par M. Dubief ; il fut repris par MM. Dubief et Poincaré le 14 juin 1906. M. Breton déposa une proposition de loi la première fois le 5 décembre 1901, la deuxième fois le 3 juillet 1903, la troisième fois le 13 juillet 1903.

Notons enfin que les législations étrangères nous offrent depuis longtemps des précédents, principalement les législations suisse et anglaise.

(2) *Bull. de l'Off. du Trav.*, 1899, p. 934. — Cf. aussi : circulaire

certaines dispositions antérieures et stipule que « les frais de maladie et le demi-salaire seront dûs dans tous les cas à partir du premier jour de l'interruption obligée du travail, et alors même que cette interruption n'aurait duré qu'un jour ».

Il est d'autres ouvriers de l'Etat, à qui on ne se contente pas d'accorder certaines mesures de faveur complémentaires à la loi du 9 avril 1898, mais que l'on soustrait absolument à l'application de cette loi. Ce sont ceux que désigne l'article 32 :

« Il n'est point dérogé aux lois, ordonnances et règlements concernant les pensions des ouvriers, apprentis, journaliers appartenant aux ateliers de la marine et celles des ouvriers immatriculés des manufactures d'armes dépendant du ministère de la Guerre. »

Ces ouvriers touchent des pensions qui leur sont accordées par des lois spéciales et, en outre, des secours prévus par des décrets ou règlements. Le législateur de 1898 a pensé qu'ils ne gagneraient rien au régime nouveau, et il a décidé que la réglementation spéciale à ces travailleurs continuerait à s'appliquer. C'est là une règle tout à fait exceptionnelle, dont l'interprétation restrictive est de rigueur.

Le caractère strict de l'interprétation s'impose princi-

du ministre des travaux publics du 28 sept. 1899, relative à l'application de la loi de 1898, *Bull. de l'Off. du Trav.*, 1899, p. 927. .

palement en ce qui concerne les ouvriers des manufactures d'armes dépendant du ministère de la guerre : les ouvriers immatriculés seuls, c'est-à-dire ceux inscrits sur le registre matricule, pourront invoquer l'article 32, à l'exclusion des ouvriers libres embauchés par les directeurs des services et aussi des ouvriers faisant partie de l'armée et accomplissant leur temps dans la manufacture.

Ces ouvriers immatriculés ont droit aux pensions qu'accordent aux militaires en activité de service les lois du 11 avril 1831, du 15 juillet 1889 et du 26 juin 1892. Et ils y ont droit non seulement en cas d'accident, mais même dans l'hypothèse de la maladie professionnelle. L'article 12 de la loi du 11 avril 1831 est en effet ainsi conçu :

« Les blessures donnent droit à la pension de retraite lorsqu'elles sont graves et incurables et qu'elles proviennent d'événements de guerre ou d'accidents éprouvés dans un service commandé. Les infirmités donnent le même droit lorsqu'elles sont graves et incurables et qu'elles sont reconnues provenir des fatigues ou dangers du service militaire... »

Le législateur prend soin d'indiquer qu'ouvrent le droit à la pension : et les blessures provenant d'événements de guerre ou d'accidents éprouvés dans un service commandé, et les infirmités provenant des fatigues ou des dangers du service militaire. D'une part, ce sont les blessures, les lésions corporelles résultant de l'action vio-

lente et soudaine d'une force extérieure, provenant d'un accident ; de l'autre ce sont les infirmités, à qui on ne peut assigner une date et une origine déterminées, qui ne sont pas la conséquence d'un choc brusque, mais de fatigue, d'anémie, de fièvres, de tous les dangers d'un climat pernicieux ou d'une atmosphère malsaine, en un mot, de maladie : entre les deux l'assimilation est faite.

Durant leur traitement, les ouvriers immatriculés sont admis aux hôpitaux militaires. Enfin, pendant la durée des chômages résultant d'accidents ou de maladies, un groupement de secours mutuels organisé dans chaque arsenal leur assure des subsides en argent pour eux et leurs familles.

Échappent encore à l'application de la loi du 9 avril 1898 les ouvriers, apprentis et journaliers des établissements de la marine. Cette exception au droit commun est plus vaste que la précédente : elle englobe d'abord tout le personnel ouvrier des arsenaux ; puis les apprentis civils, reçus dans les arsenaux en vertu du décret du 1^{er} août 1899 ; enfin, les jeunes gens de l'école d'apprentissage d'Indret, qui fréquentent les ateliers pour se préparer aux services de la flotte : c'est dans ce sens que se prononçait le ministre du commerce dans sa circulaire du 24 août 1899 (1) et la jurisprudence est du même avis (2).

(1) *Bull. de l'Off. du Trav.*, 1899, p. 789.

(2) Cass., 18 août 1910, D. 1910, *Chronique*, p. 100,

Ces travailleurs ont droit, lorsqu'ils se trouvent atteints d'une incapacité de travail, provenant soit d'un accident, soit d'une maladie contractée dans les ateliers, à des rentes viagères fixées par les lois du 18 avril 1831 et du 8 août 1883. Un décret du 21 juin 1900 leur permet de se faire soigner aux frais de l'Etat dans les hôpitaux de la marine, ou, à défaut, dans les hôpitaux de la guerre ou les hôpitaux civils; ils peuvent aussi, sur leur demande, être traités à domicile. De plus, durant leur incapacité temporaire, ils reçoivent parfois une allocation journalière égale aux trois quarts de leur solde. Il arrive même qu'ils soient autorisés à se rendre aux eaux thermales aux frais de l'Etat : ils touchent alors, pendant le voyage, outre l'indemnité de route, leur salaire complet, et, pendant leur hospitalisation à l'établissement thermal, l'indemnité temporaire normale.

CONCLUSION

Nous avons brièvement examiné les différentes questions que soulevait l'application de la loi du 9 avril 1898 aux ouvriers et employés de l'Etat, des départements, des communes ; nous avons indiqué dans quel sens il nous semblait désirable qu'elles fussent tranchées. Peut-être les solutions que nous avons proposées sont-elles le signe d'une évolution dont il conviendrait d'esquisser la direction générale ?

Le système du risque professionnel repose sur la répartition des risques : les accidents ne sont plus supportés par quelques individus, ceux qui en sont les victimes directes ; ils constituent une charge générale pesant sur toute la société. Le principe de la responsabilité sans faute, en effet, pousse les chefs d'entreprise à s'assurer. Or, l'assurance est la répartition des risques dans le temps, c'est-à-dire d'une année à une autre, et dans l'espace, c'est-à-dire entre tous les individus, chacun supportant en définitive le paiement du montant des primes, grâce à l'élévation du prix des produits.

Ce transfert de la charge des accidents de quelques individus à toute la société va naturellement être effectué d'abord dans les administrations de l'État qui représente les intérêts collectifs. Ce dernier, en supportant les risques de ses exploitations, les répartit entre tous ses membres : il prélève, en quelque sorte, un impôt. Tel est l'objet de la jurisprudence que, dès 1895, inaugura le Conseil d'Etat, rejetant les règles du droit civil vis-à-vis desquelles il se déclarait indépendant, et donnant au principe du risque professionnel son extension la plus large.

Par la suite, le droit privé songea à adopter le système du droit de l'Etat. Mais comme les textes s'opposaient à la responsabilité patronale en dehors de toute faute, une intervention législative fut rendue nécessaire : la loi du 9 avril 1898 fut promulguée. Et elle engloba, nous l'avons établi, aussi bien les entreprises publiques que privées.

Or, les tribunaux donnèrent à la loi nouvelle une étendue moins considérable que celle résultant de l'application de la jurisprudence administrative. C'est ainsi, par exemple, qu'ils exclurent de son domaine les entreprises ne poursuivant pas un but lucratif : d'abord toutes celles qui constituent un service public, comme le service des postes et télégraphes, le service vicinal, l'administration des ponts et chaussées, le service d'inhumation, puis les établissements d'assistance par le travail, les laboratoires organisés dans les facultés, les écoles professionnelles... De ce fait, une grande partie des ouvriers de l'État ou de la commune se trouvent, à leur corps défendant, dans

l'impossibilité d'invoquer le principe d'indemnisation de la loi de 1898 (1). Peut-être, pourrait-on penser, ne sont-ils pas pour cela désarmés, puisqu'ils ont la ressource de se réclamer des règles établies par le Conseil d'Etat en l'absence de la loi ? En réalité les tribunaux judiciaires, aujourd'hui compétents, ne consentiraient jamais à appliquer d'autres règles que celles du droit civil, et la seule ressource des travailleurs serait encore l'article 1382 et la théorie de la faute, avec d'ailleurs les correctifs qui y furent apportés. Et pourtant, tous les ouvriers ne sont-ils pas exposés aux mêmes risques, aux mêmes dangers ?

Ce n'est pas seulement l'équité, c'est la logique qui condamne la distinction de la jurisprudence. Comment concevoir qu'une entreprise de l'administration ne soit soumise à la loi de 1898 que lorsqu'elle est intéressée, lorsqu'elle poursuit un but lucratif ? Dans tous les cas l'Etat n'a-t-il pas pour objectif l'augmentation de la richesse publique, c'est-à-dire l'intérêt général ? De là les hésitations de la jurisprudence, classant tour à tour les employés des postes, les cantonniers parmi les travailleurs soumis ou non à la loi.

Du reste, le critérium proposé, fût-il logiquement admissible, serait encore inexact. Il est en opposition, nous l'avons montré, avec le texte même de l'article 1^{er}

(1) Pour s'en rendre compte, on peut se reporter à un certain nombre d'arrêts groupés dans le Dalloz : D. 1911.2.122.

de la loi. Il n'est pas conforme non plus à l'exacte conception de la notion du risque : nous avons précisé que ce principe n'engageait pas seulement la responsabilité de ceux qui retireraient des bénéfices d'une entreprise, mais également la responsabilité de ceux qu'inspirait un intérêt purement immatériel.

Au critérium généralement admis, nous en avons opposé un autre plus compréhensif, mettant au premier plan, non pas le but poursuivi par la personne qui dirige un travail, mais bien la nature et l'objet de ce travail : tous les ouvriers ou employés des services publics, occupés à des besognes industriellement ou commercialement organisées, pourront invoquer le bénéfice de la loi du 9 avril 1898.

C'est, en somme, le simple retour à l'ancienne jurisprudence du Conseil d'État, dont le principe était resté latent. Et ainsi est écarté ce résultat choquant, auquel arrive une interprétation trop restrictive : l'intervention du législateur constituant un véritable recul sur la jurisprudence qui l'avait préparée.

A d'autres points de vue encore, nous avons souhaité une application très large de la responsabilité de l'État, des départements, des communes : soit vis-à-vis des fonctionnaires, soit vis-à-vis des prestataires en nature, soit vis-à-vis des agents profitant déjà d'une pension de retraite.

Que ces différentes extensions ne semblent pas trop osées. Ne demandait-on pas, à la Chambre, de faire parti-

ciper au bénéfice de la loi les détenus (1), et même, hier encore, les militaires blessés par le fait ou à l'occasion du service ? (2). Les applications que nous avons proposées, moins hardies, ne dépassent en aucune façon l'esprit de la loi du 9 avril 1898.

Vu :

Lyon, le 27 avril 1912.

Le Président de la Thèse,
P. PIC.

Vu :

Lyon, le 27 avril 1912.

Le Doyen,
FLURER.

PERMIS D'IMPRIMER :

Lyon, le 28 Avril 1912.

Le Recteur de l'Académie,
JOUBIN.

(1) Proposition Mirman, déposée le 20 janv. 1902 : *Journ. Off.*, Chambre des députés, Doc. parlem., n° 2898 — Amendement Engerand, soutenu à la séance du 7 juin 1904, puis retiré après observations du rapporteur : *Journ. Off.*, Chambre des députés, Débats, p. 1312 et s.

(2) Proposition Mirman, déposée le 6 mars 1905 : *Journ. Off.*, Ch. des députés, Doc. parlem., n° 2305, p. 283. — Proposition de résolution Ghesquiere, présentée à la séance du 28 mars 1912, invitant le gouvernement à déposer d'urgence un projet de loi faisant bénéficier les militaires des dispositions de la loi du 9 avril 1898 : *Journ. Off.*, Ch. des députés, Débats, p. 1007 et s.

BIBLIOGRAPHIE

- P. Pic** — *Traité élémentaire de législation industrielle, les lois ouvrières*, 3^e éd., Paris, 1909.
- Sachet** — *Traité théorique et pratique de la législation sur les accidents du travail*, 5^e éd., Paris, 1909.
- Loubat**. — *Traité sur le risque professionnel*, 3^e éd., Paris, 1907.
- Cabouat**. — *Traité des accidents du travail*, Paris, 1901, 1907.
- Bellom**. — *De la responsabilité en matière d'accident du travail*, 2^e éd., Paris, 1902.
- E. Serre**. — *Les accidents du travail*, 3^e éd., Paris, 1906.
- Bourguin**. — *De l'application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'Etat* (Conférences faites à l'école professionnelle supérieure des postes et télégraphes, mai et juin 1902), Paris, 1902.
- Leroy**. — *Les accidents du travail sur les chantiers de l'Etat*, Paris, 1904.
- Manheim**. — *De la condition des ouvriers dans les manufactures de l'Etat*, Paris, 1902.
- Perissoud**. — *Les ouvriers des établissements de la guerre*, Paris, 1903.
- Dagnaud**. — *La condition des ouvriers des arsenaux de la marine*, 1904.
- De Seilhac**. — *Les ouvriers des arsenaux de la marine*, dans *Questions pratiques*, 1906, p. 112, 129, 173, 201.
- Em. Cohendy**. — *Les accidents du travail et les écoles professionnelles*, dans *Questions pratiques*, 1911, p. 302.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I. — HISTORIQUE. — Jurisprudence du Conseil d'Etat antérieure à la loi de 1898	5
CHAPITRE II. — APPLICATION DE LA LOI DE 1898 AUX SERVICES PUBLICS.	19
CHAPITRE III. — CONDITIONS D'APPLICATION DE LA LOI : CONTRAT DE LOUAGE D'OUVRAGE	37
CHAPITRE IV. — DOMAINE D'APPLICATION DE LA LOI : ORGA- NISATION INDUSTRIELLE DU TRAVAIL.	59
CHAPITRE V. — LIMITE APPORTÉE A L'APPLICATION DE LA LOI : QUESTION DU CALCUL DE LA RENTE AVEC UNE PENSION DE RETRAITE.	102
APPENDICE : RÉGLEMENTATIONS SPÉCIALES.	114
CONCLUSION	122

